

LA EVOLUCIÓN DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA

INTRODUCCIÓN

En el análisis de un proceso de integración de Estados como el que se desarrolla en Europa, hay que tener en cuenta necesariamente la naturaleza de los actores y las circunstancias que están en la base del mismo y, que sin duda, han marcado sus características y sus objetivos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por neutralizar cualquier posibilidad de que se reprodujeran las causas determinantes de un nuevo enfrentamiento entre Estados europeos imperaba en la mente de todos los estadistas del viejo continente.

En este sentido, los Aliados habían ocupado Alemania y habían establecido, en los acuerdos de Postdam, un sistema de control de la producción de acero y de carbón alemanes que, en aquel momento (años 1945 y siguientes), era un sector de actividad que no sólo tenía gran significación económica, sino que seguía manteniendo una considerable importancia estratégica, por constituir la industria pesada la base para el rearme de los ejércitos de la época. Desde este punto de vista, la preocupación de los Aliados, y sobre todo de Francia, era la de poner a punto algún mecanismo que permitiera limitar las posibilidades de que un cambio en la política alemana volviera a suponer un peligro inminente para la coexistencia pacífica y la libertad de los demás Estados europeos. Por eso habían procedido a establecer un sistema de administración internacional en la cuenca del Ruhr, comarca alemana en la que se concentraba la producción de hierro y de carbón y la actividad de la industria del acero.

Pero al poco tiempo de la instauración de este sistema comienzan las discrepancias entre los Estados que intervenían en la administración de la zona. Estados Unidos y el Reino Unido pretenden abandonarla, pero ante las protestas de Francia se opta por mantener una fórmula más flexible, dando entrada a la propia República Federal de Alemania en la administración internacional del Ruhr.

Este es el momento en que Robert Schuman (ministro de Asuntos Exteriores de Francia), para asegurar la permanencia del sistema, concibe la doctrina de hacer del control de la producción del carbón y del acero un objetivo alrededor del cual se pudiera organizar un sistema de cooperación entre los Estados europeos que sirviera

para terminar con los conflictos y que hiciera factible la estabilidad y la prosperidad en este sector de actividad económica, iniciando así la incorporación de Alemania, de una forma plena y en pie de igualdad, al conjunto de los Estados de la Europa occidental.

En este sentido, la preocupación esencial de Schuman era la de poner fin definitivamente al antagonismo franco-alemán. La posibilidad de establecer una fórmula de integración de las producciones de carbón y de acero de los Estados europeos, podía proporcionar el marco idóneo para encuadrar las relaciones entre ambos países en torno a un objetivo común. Lo entendía como un punto de partida, porque pensaba que una construcción europea que alejase definitivamente los conflictos y que pusiera a los Estados de Europa en el camino de una franca cooperación no se podría llevar a cabo en un solo acto ni en una construcción global, sino que habría de realizarse progresivamente, mediante «*solidaridades de hecho*», es decir, identificando intereses y objetivos comunes y poniendo en común puntualmente los medios para su consecución y su gestión. De esta forma, la integración de la producción europea del carbón y del acero podría generar bases comunes de desarrollo económico y orientar hacia fines pacíficos la actividad de este importante sector minero e industrial, cambiando el sentido de su utilización anterior y sirviendo de punto de conexión para el acercamiento de los Estados implicados.

1. EL INICIO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Así se va a iniciar el proceso de integración europea con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyo Tratado constitutivo se firmó en París el 18 de abril de 1951, poniendo fin de esta manera al problemático régimen de administración internacional del Ruhr y dando comienzo a un sistema de cooperación integrada entre los Estados europeos. El Preámbulo de este Tratado (en adelante TCECA), en el que en principio fueron partes Francia, Italia, Alemania y el Benelux, incorpora los elementos esenciales de la «*doctrina Schuman*» al declarar que dichos Estados están «*resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a cimentar en la instauración de una comunidad económica los primeros fundamentos de una comunidad más amplia y más profunda entre pueblos largo tiempo enfrentados por divisiones sangrientas y a poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino desde ahora compartido*».

Después de la creación de la CECA, dentro de lo que el profesor Peláez Marón denomina «*los efectos del optimismo excesivo*»¹, tuvo lugar un intento para crear la Comunidad Europea de Defensa (CED) que no llegó a cuajar de una manera efectiva.

Esta iniciativa frustrada y el éxito evidente y ya entonces contrastado de la CECA, llevan a los Seis a retomar el impulso de la integración por la vía de los intereses económicos comunes.

1. Peláez Marón, J. M., Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea, 2000, p. 29.

En la base de esta decisión se encuentran una serie de causas bastante identificables y que, en lo esencial, siguen manteniendo su vigencia.

Los Estados europeos directamente implicados en aquel momento en el desarrollo de un proceso de integración figuran entre los más industrializados del continente. Componen un conjunto con identidad propia y diferenciada del Reino Unido (que mantenía su propia dinámica, unida a la Commonwealth y a su alianza preferente con los Estados Unidos) y de los Países Escandinavos (igualmente desarrollados, pero con intereses económicos y estratégicos bien diferenciados en esa época) y su desarrollo político y social les había conducido a una estructuración coincidente del orden de prioridad de sus intereses, tanto en el contenido de sus políticas domésticas como en el de su política exterior.

El sustrato fundamental en la composición de sus sociedades estaba formado ya en ese momento por una extensa clase media, que llegaba a todos los niveles de la gestión económica y que también había alcanzado la dirección de las formaciones políticas.

Esta clase media había sufrido de pleno los efectos de las crisis económicas y del militarismo que habían arrastrado a Europa a la segunda Guerra Mundial y a la pérdida de su posición en el ámbito internacional y exigía la orientación de la política interna a un desarrollo económico y social masivo que llegase a todos de manera nítida y apreciable en términos de nivel de vida. Es el momento de arranque en la práctica del Estado de Bienestar.

Esta tendencia se refuerza con la pérdida definitiva en estos años cincuenta de los imperios coloniales.

Alemania ya se había visto reducida a los límites de su mercado interior en 1918, así como Italia después de 1945. Pero también Holanda, Francia y Bélgica van a ver como sus extensas posesiones de ultramar, abastecedores privativos y a bajo costo de materias primas y mercados exclusivos para sus manufacturas, así como válvulas de escape en muchas ocasiones para sus conflictos internos, escapan de su control.

Esta circunstancia tiene como efecto inmediato la revalorización del factor humano como elemento preponderante en la creación de riqueza, y también pone de manifiesto la necesidad de mantener una estabilidad política y social que permita la continua expansión de los sistemas económicos internos.

Para ello, para lograr unos niveles de producción que garantizaran un desarrollo suficiente y un nivel de vida adecuado a las necesidades de esas clases medias revitalizadas y protagonistas de la dinámica de estos Estados, la dimensión que proporcionaban sus propios mercados nacionales resultaba claramente insuficiente.

Como por otra parte su seguridad estratégica estaba garantizada por la Alianza Atlántica, no había una necesidad imperiosa de recrear de forma autónoma una carrera de rearme total, que inevitablemente habría sustraído recursos que se pudieron dedicar a infraestructuras y equipamientos de la sociedad civil.

En la actualidad se puede considerar que esta tendencia continúa siendo predominante. El objetivo de la construcción europea (expresado fundamentalmente en el art.

2 TCE) es la consecución de una sociedad civil democrática, estable y desarrollada económica y culturalmente, sin que por el momento se fije como meta la implantación de ningún tipo de estructura política común que sustituya a los Estados actuales.

Por eso mismo, entre 1948 y 1957 el desarrollo de la CED (Unión Europea de Defensa a partir de 1954) no se percibía como un objetivo de primera magnitud, y no se realizó el esfuerzo necesario para empezar a desmontar todos los obstáculos que naturalmente aparecen en cualquier proceso de integración y hacer factible la existencia de un sistema de defensa común auténticamente europeo, plenamente autónomo y eficaz.

En cambio si que continuó creciendo en los Seis el convencimiento de que la progresión debía realizarse (y de manera urgente e inequívoca) en el ámbito económico y comercial. Por eso se reunieron en Messina en 1955 y procedieron a encargar al holandés Beyen y al belga Paul H. Spaak la realización de un proyecto de integración económica en torno a los siguientes puntos:

- desarrollo de las instituciones que lo debían gestionar;
- fusión progresiva de las economías de los Estados que en él interviniesen;
- creación de un mercado común que comprendiera los mercados respectivos de los Estados miembros;
- armonización de las respectivas políticas sociales.

Para su realización se constituyó un Comité Intergubernamental de Expertos, presidido por Spaak, que elaboró un informe que sirvió de base a las negociaciones que condujeron a la firma en Roma el 25 de marzo de 1957 de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom). Estos dos Tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958 para los seis Estados partes en el mismo, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

Los objetivos generales que se asignan a la CEE, elementos esenciales del sistema, contenidos fundamentalmente en el art. 2 del Tratado, determinaban de manera inequívoca la finalidad de la organización, a la que se confiere la misión de establecer un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros como instrumentos para *«promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran»*.

2. EL ACTA ÚNICA EUROPEA, EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL TRATADO DE AMSTERDAM

Desde el momento en que se consideró cancelada la fase correspondiente al periodo transitorio las Comunidades continúan un proceso de actuación muy dinámico, que motiva que los Estados miembros empiecen a plantear nuevos proyectos para la

ampliación de los sectores de competencias de la organización, así como la posibilidad de abrir la Comunidad a la adhesión de otros Estados europeos.

Todo esto redundaba en la consideración de la idea de creación de una moneda común (proyecto que empiezan a configurar especialmente Francia y Alemania a partir de 1974); de reforzar el mercado común, haciendo de él un auténtico mercado interior para todos los Estados miembros; de proceder a la reforma de las instituciones, en la medida necesaria para actuar en función de los nuevos planteamientos; y, de forma más inmediata, dar vía libre a la ampliación, que comienza en 1972 con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Grecia lo hacía en 1981 y España y Portugal en 1986, elevándose así a 12 el número de Estados miembros. Con posterioridad se adherirían Suecia, Finlandia y Austria, totalizando la cifra actual de 15 Estados miembros de la Unión y de las Comunidades Europeas.

Todas estas vicisitudes plantearon la necesidad de un proceso de reforma que hiciera viable el funcionamiento de un sistema institucional que empezaba a mostrar sus insuficiencias respecto de la cantidad y la clase de decisiones que tenía que adoptar. Además se empezaba a tener conciencia de que la concepción de mercado común vigente hasta entonces se estaba agotando (precisamente por el éxito alcanzado) y que era necesario aplicar la fórmula de profundización (en el ejercicio de las competencias) + ampliación (con la incorporación de nuevos elementos en el ámbito del mercado común). De aquí nació el planteamiento de lograr un auténtico mercado interior que garantizase la consecución de los objetivos del art. 2 TCEE.

3. LA UNIÓN EUROPEA

El art. 1 TUE establece que *«por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea...El presente Tratado constituye una etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...La Unión tiene su fundamento en las Comunidades europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos»*.

El párrafo segundo de este artículo, al declarar que el TUE constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión entre los pueblos de Europa, junto con la última parte del párrafo tercero, que le asigna como objetivo general la misión de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos, está definiendo, en primer lugar, su carácter de fase de un proceso abierto en el que se va concretando una forma determinada de relación tendente a la consecución, en lo inmediato, de los objetivos que establece el art. 2, que de la misma forma que el también art. 2 del TCE, se dirige ante todo a la consecución de un desarrollo económico y social sostenido que asegure la estabilidad de un sistema democrático en el que se respeten los derechos del individuo y que permita su desarrollo como garantía de progreso. En segundo lugar, esto le confiere a la Unión Europea un marcado carácter político. Su objetivo de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos, al mismo tiempo asu-

me, apoya y desborda el planteamiento instrumental de la CE. Ahora bien, como de igual manera se es consciente de que en el actual estado de desarrollo del proceso no se producen las condiciones, ni existen aún los elementos para definir que formación política tiene que sustituir al sistema de la Comunidad, integrando de forma definitiva a los Estados miembros, deja este objetivo en tendencia orientadora de la trayectoria comunitaria, permaneciendo conceptualmente indefinida su formulación constitucional, llegándose a prescindir en el TUE de una estructura institucional que pudiera desarrollar sus propias competencias y con la que se pudiera constituir una organización con voluntad y actuación soberanas. Por todo ello, la UE únicamente constituye un sistema de cooperación entre Estados que carece de poder de representación y de instrumentos para la realización de actos jurídicos con efectos para terceros, como elementos integrantes de una entidad con subjetividad jurídica internacional.

Ahora bien, entendida en su concepción actual, si que supone un paso, por lo demás coherente, en la progresión hacia la integración europea, adoptado además de acuerdo con el carácter de la dinámica de la evolución comunitaria.

En este sentido, se puede considerar que el compromiso de concretar el objetivo de la UE tiene su punto de partida en el Informe Tindemans, solicitado por el Consejo a este político belga y presentado en 1975.

Hay que recordar que en esta época, una vez terminado el periodo transitorio de puesta en marcha de la CEE, que había comenzado en 1958, se procede a trazar las líneas de progresión de la misma, dándose comienzo también en ese momento al diseño de la Unión Económica y Monetaria. Así, una vez constatada la consolidación de la CEE, se adopta la decisión de profundizar y ampliar.

En este contexto se inscribe este Informe, que tiende a prolongar con la sistematización de las relaciones políticas el desarrollo conseguido en el ámbito económico por la Comunidad. No se proyectaba la sustitución de la estructura comunitaria, sino de empezar a plantear aquellas cuestiones políticas en las que los Estados pudieran establecer un sistema de cooperación específica que tuviera como objetivo organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

Así la «*Declaración solemne sobre la Unión Europea*» adoptada por el Consejo Europeo en Stuttgart en 1983, manifiesta que los Estados miembros están decididos a alcanzar mediante la UE una concepción común, global y coherente del proceso. Por eso mismo y porque no se pretende proceder a la construcción de una formación política europea en un sólo acto, se entiende que la progresión deberá realizarse profundizando en las políticas existentes y elaborando otras nuevas, pero siempre en el marco de los Tratados de París y de Roma. Es decir, de acuerdo con el sistema de evolución de la Comunidad, potenciando sus posibilidades de actuación para garantizar su eficacia e incorporando aquellos sectores de competencias que sirvan para afianzar la construcción europea en los términos que las condiciones de desarrollo de cada fase permitan producir mejoras sobre el sistema existente.

También en este sentido recoge el planteamiento de la Unión Europea el AUE, al diferenciar en su estructura la introducción de las reformas de las instituciones comunitarias, que se contienen en su Título II, del sistema de Cooperación Política Europea, que se incluye en el Título III y que constituye un tratado dentro de otro tratado.

Por eso también, primero en el TUE y después en el Tratado de Amsterdam, se apoya la realización de la UE en la estructura orgánica de la CE. De esta forma se puede considerar que el sistema de principios y de cooperación que se instituye en el TUE es una especie de gran Preámbulo, no sólo del TCE, sino de la dinámica de progresión de la propia organización comunitaria.

Se orienta su trayectoria a partir de los principios y objetivos esenciales, pero también se establecen áreas de cooperación en las que los Estados podrán ir concretando la forma de gestionar la consecución de objetivos comunes. En este sentido se pueden considerar las «*Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común*», previstas en el Título IV, o las «*Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*» del Título VI.

Pero también dentro de esa sistemática de una previa cooperación, antes de encuadrar las materias correspondientes en el ámbito del TCE, se establece un marco de cooperación reforzada específica como método de delimitación de nuevas áreas de gestión de intereses comunes, en las que participen los Estados miembros y las Instituciones comunitarias, como forma de ir aproximándose y madurando la intervención en sectores de actividad que más tarde pudieran formar parte del sistema de integración establecido en el TCE. Por eso, tanto desde un punto de vista material como formal, la Unión Europea y el TUE constituyen la formulación general, abstracta y abierta de la proyección de la CE y se configuran asimismo como la antesala práctica y metodológica que permite empezar a considerar, de forma coherente y solidaria, la incorporación de sectores de actividad que, en un momento posterior, se podrían integrar en el ámbito del TCE.

3.1. Los principios fundamentales de la Unión Europea

Por su naturaleza política, por tratar de organizar la cooperación entre los Estados miembros respecto de materias que afectan a aspectos estructurales de sus relaciones y a las relaciones entre sus pueblos, el TUE profundiza en las condiciones en que se debe llevar a cabo la cooperación en su contexto y desborda los términos de un simple tratado de cooperación y amistad. No se limita a declarar su naturaleza de instrumento para la paz y la amistad o los vínculos culturales, económicos o políticos que puedan unir a los Estados partes. Va mucho más allá y establece una serie de principios en los que se fundamenta el concepto de la cooperación en la Unión Europea, transformándoles en exigencia para la adhesión de cualquier Estado a la misma².

3.1.1. Los principios de democracia y de respeto a los derechos humanos

El TUE declara con absoluta precisión en su art. 6 que «*la Unión se basa en los principios de libertad, democracia respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados*

2. Pérez González, M., «La Unión Europea y sus principios básicos», en «El Tratado de Amsterdam», Oreja Aguirre, M., y otros, 1998, p. 149.

miembros». Estos principios siempre han estado implícitos en el sistema de la integración europea. Pero en el TUE adquieren un significado que ya es consustancial con el desarrollo de un proyecto cuyo carácter político se declara expresamente.

Por otra parte, el sistema de integración de la CE, que la UE asume como parte esencial, se encuentra suficientemente desarrollado como para haber pasado de implicar simplemente a los Estados como estructuras institucionales a incorporar al conjunto de la sociedad europea, que en la práctica ha alcanzado un nivel de interacción que hace necesaria una homogeneidad en la contextura del conjunto para hacer posible un funcionamiento eficaz social y económicamente, y así lo declara expresamente el art. 49-1º TUE.

Por eso también resulta esencial la disposición del apartado 2 del art. 6 que dispone que *«la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales...y como resultan de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros»*. Entre otras cosas porque esta es una condición básica que enmarca la posibilidad de desarrollo de la ciudadanía europea y el despliegue de las cuatro libertades fundamentales del TCE, esenciales para la construcción del mercado interior.

De esta manera también se procede a codificar uno de los planteamientos fundamentales de la jurisprudencia del TJCE, que desde la sentencia *Handelsgesellschaft* de 17.12.70³ mantiene la exigencia de que todo acto de las instituciones comunitarias, para ser conforme con el ordenamiento jurídico comunitario, debe respetar los derechos humanos tal y como se garantizan en el CEDH y como resultan de las tradiciones comunes de los Estados miembros.

Pero es que, además, el mantenimiento de un sistema político basado en la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, es una condición esencial para permanecer en la UE. En este sentido, el art. 7 TUE, que introduce el TA, confiere competencias al Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen del PE, proceda a constatar la existencia de una violación grave y persistente de principios contemplados en el apartado 1 del art. 6 por parte de un Estado miembro. Una vez realizada esta constatación, que supone una intervención en los asuntos internos de ese Estado, si bien consentida por su adhesión a la UE, el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada la imposición de una sanción a dicho Estado en forma de suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación del TUE.

Es importante el mecanismo de intervención establecido, porque si bien se atribuye iniciativa a los Estados miembros, junto con la Comisión, para iniciar el procedimiento, este se canaliza después a través del Consejo, actuando en el marco de la Unión, asegurando la objetividad en la actuación y evitando posibles enfrentamientos entre Estados en una materia de interés común.

3. TJCE, Rec. 1970, p. 1125.

3.1.2. *El principio del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros*

Junto a la referencia a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y el Estado de Derecho como fundamentos esenciales sobre los que se tiene que constituir la sociedad europea integrada en la Unión, el apartado 3 del art. 6 TUE establece que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros.

La inclusión de esta disposición en un tratado como el TUE es perfectamente coherente y adecuada a su naturaleza política y hay que interpretarla en conexión con los demás apartados de este artículo y en el contexto de los Tratados constitutivos.

En primer lugar, y de acuerdo con el sentido natural de las palabras, se entiende que el objetivo natural de la Unión de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos, encuentra su punto de partida en una estructura en la que se considera al Estado como elemento primario y básico. Esto supone que se ha optado por un planteamiento que descarta a otras entidades de organización social y territorial e implica, que a efectos del desarrollo del proceso de integración, únicamente se reconoce a las instituciones establecidas legítimamente en las respectivas constituciones de los Estados miembros como interpretes del interés general del colectivo social que el Estado ordena, estructura y representa. Por lo tanto, en el ámbito de la Unión y de las Comunidades, únicamente los órganos designados por cada Estado para ejercer las funciones que los Tratados les asigna estarán reconocidos y tendrán legitimidad para actuar representando sus intereses y adquiriendo compromisos en su nombre.

Además, desde el punto de vista de la Unión, de la estructura orgánica de la CE y del conjunto de los Estados miembros, es una disposición elemental y necesaria para garantizar el principio de seguridad jurídica, en el sentido de que cada parte interesada en el sistema tiene derecho a saber con quién adquiere sus compromisos y quién es el auténtico responsable de cada actuación en el ámbito de la Comunidad.

Ahora bien, una vez determinada la naturaleza y la entidad de la unidad básica en la estructuración del conjunto de la Unión, la disposición del apartado 3 del art 6 TUE no se entendería en toda su significación si no se pusiera en íntima conexión con los restantes apartados de este artículo. Porque ese Estado, para ser considerado como pieza básica y representante legítimo de los intereses del colectivo social en el que se constituye, tiene que estar sometido a los principios fundamentales del art. 6.

Su formulación en el TUE no constituye una declaración formal, establecida únicamente como orientación del sistema de cooperación. Es una exigencia básica que debe ser cumplimentada por cada Estado miembro. Así se entiende su inclusión en el art. 49, cuando se dispone que el respeto de los principios enunciados en el apartado 1 del art. 6 son una condición para solicitar el ingreso como miembro de la Unión. De igual forma se puede interpretar el contenido del amplio art. 7, que habilita al Consejo para constatar y sancionar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el art. 6-1.

Por lo tanto, la identidad nacional del Estado miembro de la Unión no se puede desvincular nunca de su constitución conforme a los principios fundamentales esta-

blecidos en los apartados 1 y 2 del art. 6 TUE. Cualquier colectivo social que alcance su reconocimiento y su legitimación como Estado a través de un proceso constitucional establecido conforme a derecho y fundados en los principios esenciales del art. 6, podrá solicitar su adhesión a la Unión Europea.

En este sentido, la aceptación de la posibilidad de constitución legítima de un Estado por un colectivo social a través de un procedimiento que, simultáneamente, le permita ejercer su derecho a la libre determinación y respetar su compromiso de actuar también de acuerdo con los principios esenciales del art. 6-1, se inscribiría en el marco fundamental de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 2625 (XXV), referencias básicas en esta materia.

El ejercicio del derecho a la libre determinación debe compatibilizarse con el principio de la integridad territorial de los Estados en un doble sentido:

- Por una parte, todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad de cualquier otro Estado o país. Ni la Unión Europea ni ninguna otra entidad pueden estimular ningún tipo de actuación en esta materia en el ámbito interno de un Estado miembro. Ninguna disposición de la Carta o de la resolución 2625 (XXV) se entenderá en el sentido de autorizar o fomentar cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que estén dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza credo o color.
- Por otra parte, también se considera lícito, si es el resultado de una acción política legítima y libremente decidida por un pueblo, tanto el establecimiento de un Estado soberano e independiente como la libre asociación, la integración con otro estado o cualquier otro tipo de fórmula constituyente de ese colectivo.

Es decir, que el contenido del art. 6 no sólo supone un marco de referencia en la constitución de la UE sino también respecto de los condicionamientos que deben presidir cualquier actuación en los sistemas internos de los Estados para que se puedan considerar legítimos, conformes a derecho y reconocidos como válidos para su adhesión al proceso de integración.

3.1.3. *El principio de solidaridad*

Este principio no sólo es un fundamento concreto del sistema comunitario sino que se encuentra en la misma base de la concepción de la integración europea, que debería realizarse mediante «*solidaridades de hecho*», es decir, mediante fórmulas eficaces de cooperación en profundidad. En este sentido penetra todo el sistema establecido en los Tratados constitutivos más allá del desarrollo de cualquier política específica, como la regional o la de cohesión económica y social, que no constituyen más que un reflejo determinado del principio, que es consustancial al sistema de integración europeo.

En un proceso de integración como el que se lleva a cabo en el ámbito de la UE, el concepto de solidaridad hay que interpretarlo de acuerdo con las características de los sujetos y con los objetivos que asignan al sistema de cooperación que establece el TUE y a la organización de integración que crean con el TCE y TCEEA.

Entendidos en estos términos, supone, en primer lugar, la capacidad de encontrar puntos de interés común y, mediante una política de consenso, formas de cooperación eficaz que sirvan para suprimir obstáculos y para abrir la posibilidad al desarrollo de las actuaciones institucionales necesarias para impulsar el proyecto. Este espíritu se recoge en el art. 43-a) TUE cuando se refiere a que los Estados miembros podrán acogerse al esquema de cooperación reforzada siempre que la actuación propuesta pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir a sus intereses. También se expresa este espíritu en el art. 10 TCE, que dispone que los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del TCE o resultantes de los actos de las instituciones de la CE. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del TCE.

Este podría considerarse como el primer nivel o aspecto más general de la manifestación del principio de solidaridad como elemento esencial del proceso de integración. En un segundo nivel, referidos a sectores concretos del ámbito de la Unión, se podría encontrar expresado en planteamientos como la política regional o la de cohesión económica y social. Y en un tercer nivel, referido a las situaciones individuales, se podría apreciar en el enunciado original del antiguo art. 7 TCEE (12 TCE), que establecía la prohibición de toda discriminación ejercida por razón de la nacionalidad, que después, a través de las diversas reformas de los Tratados, se ha ido desplegando y dando fundamento a toda una red de disposiciones solidarias respecto de la igualdad del hombre y de la mujer, el acceso a la formación profesional y a los sistemas de seguridad social de todos los trabajadores en el ámbito de la Comunidad, con toda la serie de disposiciones derivadas que reglamentan su aplicación y garantizan su eficacia.

Pero es que, además, la aplicación de este principio en el sistema de la Unión y de la CE trasciende a su realización interna para proyectarse en su actuación exterior:

- a) Desde el punto de vista del propio sistema, con la inclusión en el TUE de un proyecto de política exterior y de seguridad común (PESC), que supone un esfuerzo para establecer puntos de interés común en la política exterior de los Estados miembros alrededor de los que se pueda producir un consenso y dar lugar a una cooperación que permita actuar en conjunto respecto de situaciones que antes pertenecieran al ámbito individual de actuación de cada Estado miembro.

La concepción de la PESC desde la solidaridad de hecho entre los Estados miembros aparece con toda claridad en el art. 11 TUE. Los objetivos que le asigna este artículo manifiestan que se ha optado por un modelo de política exterior común coherente con los planteamientos de cooperación y de solidaridad de la Unión, que también corresponde al sistema establecido en la CE.

- b) Desde el punto de vista de la ya contrastada actuación comunitaria respecto de terceros Estados, aparece la proyección de este principio en sectores concretos, como específicamente ocurre con el planteamiento de la política de cooperación al desarrollo. En este sentido, el art. 180 TCE dispone que la CE y los Estados miembros podrán emprender acciones conjuntas en materia de cooperación con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Así encontramos una manifestación de esta política en el acuerdo de cooperación entre la CEE y el Reino de Marruecos celebrado en Rabat el 27.4.76⁴, que según su art. 1 se establece para *«promover una cooperación global entre las partes contratantes para contribuir al desarrollo económico y social de Marruecos y favorecer el refuerzo de sus relaciones (entre Marruecos y la CEE). A este efecto se adoptarán disposiciones y se pondrán en práctica actuaciones en el ámbito de la cooperación económica, técnica y financiera, en el de los intercambios comerciales, así como en el ámbito social»*.

4. LA COMUNIDAD EUROPEA: NATURALEZA INSTITUCIONAL

Ortega y Gasset concebía la nación como *«un proyecto sugestivo de vida en común»*. Como una colectividad integrada, con particulares vínculos de cultura. Como una sociedad civil resultante de un determinado proceso histórico en el que su configuración como sistema de convivencia de carácter integral va a quedar plasmado en la naturaleza de las instituciones que se articulan para su organización, conservación y desarrollo. Éstas, a su vez, quedan penetradas del fin esencial que Francisco de Suárez atribuía a quien tiene el encargo de la gobernación de los pueblos: la consecución y el mantenimiento de la paz social, que tiene una significación mucho más profunda que la simple instauración del orden, puesto que, para ser auténtica, tiene que incorporar necesariamente un contenido suficiente de justicia.

Todo ello motiva que las instituciones del Estado, constituidas para la organización y el gobierno de la sociedad civil, de las que ellas mismas surgen y de quién reciben directamente su legitimidad y el mandato concreto para su actuación, obtengan una valoración esencial al constituirse como garantes, por el simple hecho de su existencia, de un sistema de convivencia cuyo fin primario es la paz social.

En función de ese objetivo, la sociedad delega en ellas de forma directa e inmediata las competencias necesarias, que, si se utilizan con eficacia en un marco de libertad, motivan la adhesión natural de la inmensa mayoría ciudadana. Porque no sólo son el cauce de la acción directa del gobierno correspondiente, sino que asimismo constituyen el crisol en el que confluye la presencia de todas las fuerzas políticas en el Estado y la garantía de cumplimiento del *«Gran Contrato»* social y político que representa la Constitución.

Por su parte, las Organizaciones Internacionales (y la CE en tanto que tal) participan de otras características. Esa connotación de garantes de la paz social no aparece

4. Aprobado por la CEE en el Reglamento 2211/78 del Consejo de 26.9.78, IOCE L 264, 1978.

como elemento primordial en su constitución. Ha quedado asumida previamente por los Estados miembros, titulares del poder constituyente que crea la organización.

Su naturaleza incorpora otras concepciones que le van a otorgar caracteres diferenciados. Es una entidad cuyo fundamento es actuar en función de los objetivos que se le atribuyen en el tratado que la constituye. Estos objetivos informan toda la vida de la organización y son el criterio básico para la interpretación del significado de sus actos y del alcance y finalidad de sus competencias, pero que al mismo tiempo la condicionan hasta tal punto que, si no se les tuviera en cuenta, no se podría explicar la naturaleza funcional de sus instituciones.

De esta forma, las Organizaciones Internacionales constituyen elementos de ingeniería jurídica, coadyuvantes eficaces de los Estados, pero dependientes de ellos tanto respecto de la realización de sus funciones como de los valores esenciales que tienen que interpretar en su ámbito de actuación.

Tal y como lo entendía M. Hauriou⁵ una institución constituye un entramado humano que se realiza alrededor de una idea de organización fundamentada en unos principios determinados y en función de unos objetivos racionalmente elegidos que concretan una idea de actuación en una pluralidad de sujetos que proceden a su realización. Para que tenga eficacia deberá estar en conexión real con las necesidades y fines del grupo social en el que desarrolla su función y, por lo tanto, participar de la naturaleza de los elementos que constituyen su estructura esencial.

Esto tiene lugar en las instituciones comunitarias. Se crean para realizar un proyecto concreto, con unas características predominantemente económicas, para constituir un gran espacio común que permita la realización de intercambios y de actuaciones de todo tipo en el mercado, libres de toda intervención interestatal, en primer lugar, y, como consecuencia de esta situación, un desarrollo económico y una estabilidad política y social en el conjunto de los Estados miembros.

La forma de incorporar y de controlar comportamientos en ese proyecto es mediante la norma jurídica, verdadera herramienta de actuación de las instituciones comunitarias.

Ahora bien, esa herramienta que a su vez resulta operativa por el alto desarrollo de los sistemas jurídicos internos de los Estados miembros, resulta también condicionada por la naturaleza y los principios de esos mismos sistemas jurídicos.

De esta manera, partiendo de una concepción funcional, en la que los objetivos establecidos en los tratados tienen absoluta prioridad, la CE va a evolucionar en tres direcciones:

- Incorporando contenidos emergentes de la naturaleza del Estado de bienestar social que mantienen todos los miembros de la Comunidad.
- Incorporando los derechos humanos y las libertades fundamentales (a través de la jurisprudencia del TJCE) como elemento esencial en la formación de las normas del derecho comunitario derivado.

5. Hauriou, M., «La théorie de l'institution et de la fondation», CNJ, n° 4, 1925, p. 21.

- Intentando insertar en el esquema institucional, si bien en los términos limitados en que puede efectuarse una Organización Internacional, criterios democráticos para el funcionamiento de las instituciones.

Todo ello ha sido impuesto por la propia dinámica operativa de las instituciones comunitarias. Al tener que actuar con verdadera eficacia en una realidad viva, que ha llegado a soluciones muy desarrolladas a través de la historia, de cultura, convivencia y organización política, las instituciones comunitarias no las han podido soslayar ejerciendo competencias correspondientes a la realización de un orden en un determinado sector de la actividad social, porque ese sector participa de todas las características del sistema desarrollado por los Estados europeos y, en la medida en que el proyecto comunitario ha tenido éxito, ha ido ganando nueva dimensión e integrando elementos de la naturaleza íntima del contexto que pretende regular. En esa medida ha tenido que abrir su propia estructura, inicialmente de una concepción típicamente funcional, a otros elementos que trascienden el simple planteamiento de un concepto de orden determinado para participar en la creación de un sistema uniforme de convivencia en la sociedad europea.

En este sentido, sin dejar de ser todavía en el actual momento de su evolución una organización internacional, condicionada primordialmente por el mandato de consecución de los objetivos establecidos en el art. 2 TCE, ha integrado ya en su actuación elementos a partir de los cuales en un futuro se podría formular una concepción política verdaderamente integradora de la sociedad europea como tal.

De este proceso no se puede disociar la transformación sufrida por el concepto de soberanía del Estado. Al romperse el rígido esquema de su ejercicio tradicional, vinculado a una constante y obsesiva diferenciación y autoafirmación en todos los sentidos frente a los demás Estados, dando cabida a posibilidades de una interacción basada en la identificación de objetivos de interés común, el concepto de soberanía necesariamente se racionaliza. Se establece su composición y se distinguen los elementos que pueden ser objeto de transacción y cuales son los irrenunciables, constituyentes del núcleo duro del concepto.

En la medida en que los Estados han ido estableciendo entre sí sistemas de cooperación, se han ido decantando las situaciones y los sectores en los que se podía flexibilizar y funcionalizar el ejercicio de la soberanía. También se localizan aquellos puntos de interés común cuya gestión se puede instrumentalizar por medios comunes. Son casi siempre cuestiones cuyo desarrollo tiende a garantizar la estabilidad de los Estados. Repercuten respecto del mantenimiento de la paz social, pero la actuación directa respecto de los elementos consustanciales con la misma normalmente sigue formando parte del núcleo duro de las competencias de las instituciones del Estado, y se encuentran controlados por las instituciones que tienen delegado el ejercicio de la soberanía en cada colectivo nacional.

En el sistema del Estado democrático, en el que la sociedad civil, titular de la soberanía, se expresa a través de los órganos que la representan, en los que delega su ejercicio, las cuestiones que garantizan la paz social constituyen intereses de importancia primordial. Esta es la forma en que ha variado el sentido y el significado del

concepto de soberanía y que ha transformado su formulación. Corresponde a una sociedad civil en la que predominan las clases medias y en la que han cristalizado los valores que incorpora el Estado de bienestar que, en este momento histórico, constituyen el contenido de la paz social y la estabilidad política.

En este sentido, los sectores de competencia que se atribuyen al control de las instituciones comunitarias están en función de las posibilidades de desarrollo de las condiciones de estabilidad y paz social que ese control garantice. De esta forma hay muchas materias que son competencias de las instituciones de los Estados miembros que pueden pasar a formar parte del ámbito de competencia de las instituciones comunitarias, siempre que se considere necesario para la consecución de los objetivos comunes.

Esta situación se puede identificar en el desarrollo del sistema institucional de la CE, en la asignación de objetivos en los Tratados y en la atribución de las competencias necesarias para su consecución. La lenta pero progresiva transformación de las instituciones responde a esa dinámica. Los Estados siguen controlando la acción respecto de cuestiones esenciales. En realidad, aunque se delimite un concepto de competencias exclusivas de la CE, la estructura que mantiene mayor intensidad real es la contrafigura, como en *La Valse* de Ravel, porque los Estados siguen conservando en gran medida las competencias más directamente relacionadas con la organización de la sociedad civil y, más en particular, el poder de decisión para atribuir a la Comunidad o mantener en su propio ámbito la facultad de actuar en un sector determinado.

El mantenimiento por parte de los Estados miembros del ejercicio de ese poder de decisión, de esa facultad para generar competencias y para determinar a quién corresponde su ejercicio, define esencialmente el carácter de la Comunidad en este momento de su desarrollo. Mientras no se produzca una auténtica transferencia de poder a un órgano representativo, adecuado a la naturaleza que vaya adquiriendo la CE, pero que tenga capacidad para proceder por sí mismo a una revisión de los Tratados; para eliminar las trabas que imposibilitan la regeneración autónoma de competencias; para ser depositario, en suma, de la delegación real del poder constituyente y estar en disposición de determinar los contenidos en que se funde el ejercicio de la convivencia y el desarrollo de la paz social en la sociedad europea, seguirá vigente el esquema básico de una Organización Internacional de integración cuya dinámica estará en función de los objetivos asignados en su tratado constitutivo.

En este contexto, la actuación de las instituciones comunitarias se lleva a cabo a través de normas jurídicas. Si bien este sistema es el habitual en toda institución, en la CE adquiere un significado especial. Al carecer de un dispositivo de administración propio con una dimensión proporcionada al ámbito político, económico y social en el que tiene que desplegar sus competencias, la norma que adoptan directamente sus instituciones es la herramienta básica para la consecución de los objetivos de la Comunidad, que únicamente alcanzará efectividad real mediante el apoyo que le presten los Estados miembros, cuyas administraciones se convierten así en elementos integrantes de la propia CE.

Esta situación, unida a la naturaleza de los fines y objetivos de los Tratados, que inciden de forma real en muchos sectores de la sociedad europea, condiciona su con-

cepción. El consenso siempre está implícito en su adopción. Ésta se realiza en función de necesidades comunes y constatables o de transacciones que en definitiva hagan posible la conformidad de todos porque todos encuentran un punto de interés en su adopción. Esto es lo que justifica y da sentido a la norma como instrumento de trabajo en la CE.

Con las instituciones pasa lo mismo. Su eficacia radica en la aceptación de su función por parte de todos. La eficacia de su funcionamiento está en que reflejen una voluntad consensuada en la intervención sobre asuntos de interés común. Su modificación, que depende de la voluntad de los Estados, encuentra su base fundamentalmente en necesidades operativas. Es decir, que normalmente sólo se plantea cuando se llega a situaciones en las que hay que buscar una solución para que las instituciones puedan seguir siendo útiles en su función de cumplimiento de los objetivos de los Tratados. Ese es el criterio esencial que orienta tanto su actividad como su modificación.

Como Organización Internacional de integración, la CE está totalmente condicionada por la consecución de sus objetivos. Sus instituciones se conciben en función de los mismos. No existe otra razón, en el estado actual de su desarrollo, para sus progresivas modificaciones y éstas no obedecen más que a la necesidad de adaptación a las situaciones que se van presentando en el proceso de realización de su actuación en el cumplimiento de los fines de los Tratados.

En un sistema de estas características, en donde el poder constituyente (los Estados miembros) se encuentra implicado de una forma tan directa en el funcionamiento de las instituciones, hasta el punto de ser componentes efectivos como órganos complementarios (a través de la actuación de sus administraciones respectivas) de su estructura operativa, no existe un control suficientemente eficaz por parte de órganos representativos de la ciudadanía europea sobre los actos de una organización que tiene encomendada la gestión de sus intereses en sectores muy extensos de actividad económica y social.

Esto es un hecho. Una situación que no tiene por qué estar condenada a permanecer así indefinidamente, pero que, en el actual momento de su evolución, técnicamente permanece vinculada a un sistema de funcionamiento condicionado por unos objetivos asignados mediante «*carta otorgada*», de acuerdo con intereses concretos y en el marco de una actuación de naturaleza predominantemente funcional.

En este contexto se puede considerar que el sistema de control que mejor puede garantizar el cumplimiento de los Tratados por parte de todos, y el respeto de los derechos de todos, es el que puede llevar a cabo el TJCE como órgano judicial, instancia jurisdiccional única y suprema en el ámbito de la CE. La atribución de competencias que hace el TCE a esta institución le permiten una interpretación auténtica, irrefutable y muy amplia del derecho comunitario y, al mismo tiempo, mediante la resolución de los tipos de recursos que están previstos, puede establecer el cumplimiento de la legalidad, los límites y las formas de ejercicio legítimo de la actividad de las instituciones y de los Estados miembros y el contenido y el alcance de los derechos de todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario.

Entre esos sujetos están los individuos. Así pues, los derechos individuales son objeto de reconocimiento y garantía en la Comunidad. Pero naturalmente este reconocimiento y esta garantía se debe realizar de acuerdo con el significado que tienen en los sistemas constitucionales de los Estados miembros. En ellos los derechos del individuo y las libertades fundamentales son el núcleo a partir del cual se establece el ordenamiento constitucional. El mantenimiento de la paz social se realiza de acuerdo con o en función del reconocimiento, desarrollo y garantía de ese elemento esencial que constituyen los derechos humanos y las libertades fundamentales. De esta forma, la CE como organización que se establece para gestionar sectores de actividad muy sensibles para el desarrollo integral de la sociedad europea, no puede plantearse la realización de dicha actividad al margen o con independencia de la garantía e incluso del desarrollo de los derechos fundamentales. Por el contrario, y aunque al principio fuese un tanto reticente al respecto, por ser sus objetivos de una naturaleza económica y comercial muy acusada, en la medida en que el despliegue de sus competencias y el alcance de sus actividades ha ido integrando elementos más complejos y sustanciales, que se podía constatar que afectaban al ámbito de la autonomía individual del ciudadano europeo, ha ido incorporando a la naturaleza de sus normas, como un elemento esencial del principio de legalidad que debe presidir su adopción, el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales.

De ésta forma, aún antes de 1992, en que el TUE incluyó la disposición del art. F-1º (ahora, después del Tratado de Amsterdam, incluida en el art. 6-2º) que prescribe la obligación de la Unión de respetar los derechos y libertades reconocidos por el CEDH, ya los había incorporado el TJCE a su jurisprudencia, considerando en 1974 en la sentencia Nold⁶ que *«al garantizar la salvaguardia de estos derechos, el Tribunal está obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y, por lo tanto, no podría admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones de estos Estados»*. Constituyen así estos derechos y su garantía un elemento fundamental de organización y un referente de cultura y civilización esencial respecto del tipo de sociedad que los Estados miembros y la CE pretenden construir.

4.1. La Comunidad Europea como asociación de Estados

La CE constituye una entidad de integración compuesta por Estados soberanos. Se caracteriza porque, en su funcionamiento, interaccionan las instituciones propias de la organización internacional con los órganos de las administraciones de los Estados miembros.

Los Estados, por su cualidad de soberanos, son los sujetos primarios del sistema jurídico de la sociedad internacional. Respecto de la organización internacional que la CE representa son, al mismo tiempo, titulares y usuarios del poder constituyente, que ejercen de forma directa mediante la celebración de los Tratados constitutivos y, posteriormente, reservándose el ejercicio del poder de revisión de los mismos y atri-

6. TJCE, Rec. 1974, p. 491.

buyendo el ejercicio del poder legislativo al Consejo, órgano de la estructura comunitaria compuesto por sus propios representantes.

En este punto es preciso hacer una primera consideración.

De la misma manera que en la realización de la Constitución de los Estados es fundamental la existencia previa de un contrato social que sitúe la titularidad de la soberanía en el conjunto de los grupos sociales y de los ciudadanos que los componen, en la celebración de un tratado internacional no se puede entender que intervengan directamente los mismos factores.

Con una u otra formulación, las constituciones internas atribuyen la adopción de decisiones en las cuestiones referidas a las relaciones internacionales a determinados órganos constitucionales del Estado, haciendo recaer en el Ejecutivo la dirección de la política exterior. Esto quiere decir que los compromisos del Estado de carácter internacional los adquiere la estructura orgánica a la que se ha atribuido la competencia por disposición del conjunto social formado por los titulares de la soberanía, que componen el poder constituyente.

En un tratado como el que establece la CE los Estados miembros son el poder constituyente. Como tal actúan de forma directa, sin delegar su soberanía, haciendo uso de las prerrogativas que le son inherentes. Por lo mismo, en este sistema de constitución, lo que cuenta de forma primaria y directa, y lo que tiene efecto como expresión de poder constituyente, es el pacto político. El pacto social es necesariamente previo para la Constitución de los Estados. Pero el que da lugar al nacimiento de la CE y crea los derechos y obligaciones correspondientes y las fórmulas de cooperación y distribución de funciones y competencias que se delegan en las instituciones, es el acuerdo que llevan a cabo los Estados como estructuras representativas de las respectivas soberanías nacionales, en cuya calidad instrumentalizarán y mediatizarán el funcionamiento y la evolución de la CE como organización. En esta fórmula de pacto la soberanía es el objeto del contrato y se compromete en los límites y de acuerdo con los procedimientos convenidos por las partes, los Estados soberanos.

Por otra parte, respecto de la dinámica de evolución y desarrollo de la CE como organización, de las posibilidades de gestión autónoma de sus propias consecuencias, hay que poner en conexión la naturaleza de los Estados que la componen con una norma no escrita, pero absolutamente vigente en la sociedad internacional, que determina que no se delegue de forma tácita el ejercicio de la soberanía del Estado en ningún tipo de institución.

Este es el límite esencial con el que se encuentran las Organizaciones Internacionales de cooperación. En ninguna de ellas se produce la delegación de competencias soberanas por parte de los Estados que las componen. Esto hace que tengan que contar con ellos para realizar cualquier actuación que implique la adopción de decisiones que puedan incidir en el ámbito de soberanía de sus miembros y que pueda afectar al despliegue de sus competencias y poderes. Por eso responden a un esquema estructural muy rígido, con un radio de autonomía limitado, sin tener la posibilidad de renovarlo por sí mismas, así como tampoco de reformar su alcance sin una previa revisión del tratado constitutivo, que es una competencia que corresponde a los Esta-

dos miembros de la Organización. Por eso, por una parte, no puede proceder a su transformación de forma autónoma y, por otra, queda condicionada por el interés de los Estados, que pueden incluso llegar a vaciar de contenido las funciones y competencias atribuidas a la Organización.

La delegación, transferencia o atribución de competencias propias de la soberanía de los Estados a cualquier tipo de institución internacional se tiene que realizar de forma expresa y formalizada en una disposición concreta. No se puede presumir. No puede ser objeto de cesiones tácitas o implícitas.

En el marco institucional de la CE, la atribución de competencias, funciones y poderes que los Estados miembros llevan a cabo en el Tratado, suponen transferencias de sus propias soberanías. El ejercicio de las mismas, en los términos y las condiciones que se expresan en el Tratado, corresponderá específicamente y en la forma en que se estipula a las instituciones que se crean a ese fin. De esta forma se convertirán en intérpretes e instrumentos del poder constituyente, que se institucionaliza en ellas mismas, pero con las limitaciones inherentes a la forma en que los titulares de ese poder condicionan sus posibilidades de actuación.

En este sentido, se puede considerar que las instituciones comunitarias son depositarias de esas competencias soberanas en el grado y en los niveles en que los Estados miembros se las hayan atribuido y que, de esta forma, tienen una posibilidad de desarrollo autónomo muy superior al resto de las Organizaciones Internacionales. Han sido puestas en condiciones de romper el suelo tradicional de las Organizaciones de cooperación, llegando a ciertos sectores del ámbito exclusivo de soberanía de los Estados, cuya inviolabilidad se había concretado en el principio de no intervención en sus asuntos internos establecido en el art. 2-7º de la Carta de las Naciones Unidas, y así pueden actuar en el terreno vivo de las actividades sociales mediante la adopción de actos jurídicos que inciden directamente tanto en la conducta de los Estados miembros como de los sujetos de sus ordenamientos jurídicos.

Esto supone una situación de interacción entre la sociedad comunitaria y las instituciones de la CE que tiene como efecto la necesidad de un continuo ajuste, motivado por una realidad dinámica que actúa de forma multilateral, produciendo una constante modificación de las condiciones en que se debe atender a la necesidad social y al interés general de los propios Estados, que, en la medida en que resulta positiva, impulsa el proceso de evolución de la propia CE, hasta que se llega a nuevos puntos críticos en los que se vuelve a plantear la necesidad de adoptar decisiones importantes para la adaptación y la continuidad del sistema.

Hasta este momento, todo esto ha tenido lugar dentro del esquema básico, en el que los Estados, si bien han procedido a introducir modificaciones importantes, han seguido actuando como titulares de la soberanía, reteniendo la titularidad del poder constituyente en la CE. Han cedido el ejercicio de multitud de competencias soberanas, pero manteniéndose en lo esencial en los límites del contexto de una Organización Internacional de integración.

Esta situación se puede apreciar de forma particular en el marco de funcionamiento del Parlamento Europeo. Sus miembros son representantes de los ciudadanos, elegi-

dos por el conjunto de una población cuyos intereses comunes se gestionan de acuerdo con el sistema de los Tratados. Pero al proceder a realizar esa elección no actúan con el mismo título que cuando lo hacen como ciudadanos de sus Estados respectivos en la elección de su Parlamento nacional. Su participación en el sistema de elección del Parlamento Europeo se realiza dentro de los límites de la cuota de soberanía que los Estados miembros estén dispuestos a delegar en las instituciones comunitarias y, en particular, en el propio Parlamento, puesto que en la Comunidad Europea y de todas las Organizaciones Internacionales los titulares de la soberanía y del poder constituyente son los propios Estados. Esto tiene como efecto que los diputados elegidos al Parlamento Europeo tengan el carácter de elementos componentes de un órgano de una Organización Internacional, no de un órgano constitucional depositario de la soberanía de la que, en cada Estado, son titulares los ciudadanos.

Esa es la razón de que el Parlamento tenga que actuar en el marco de competencias, poderes y funciones que le atribuyen los Tratados y que su delimitación sea atribución de los Estados miembros, titulares legítimos del poder soberano, de acuerdo con el Derecho Internacional, que rige los Tratados. Los representantes del conjunto de los ciudadanos de los Estados miembros no son, en este caso representantes de los titulares del poder constituyente en la CE, sino que forman parte de un órgano que tiene unas funciones y unas competencias atribuidas por los Estados en el contexto de un tratado internacional⁷.

4.2. El carácter predominantemente funcional de la Unión Europea

Toda Organización Internacional se establece por un tratado entre Estados y está dotada de un sistema de órganos permanentes que aseguran la realización de sus funciones para el cumplimiento de unos objetivos de interés común que les han determinado a asociarse.

La Comunidad Europea es, en este aspecto, una Organización Internacional de integración, situada en un ámbito regional específico y constituida para el cumplimiento de unos objetivos muy específicos y exclusivos de los Estados que la componen.

Como organismo con posibilidad de actuación autónoma participa de las características esenciales de las Organizaciones Internacionales:

- a) Tiene naturaleza interestatal.
- b) Está constituida mediante un tratado internacional multilateral que le atribuye competencias, funciones y objetivos y le dota de estructura orgánica permanente.
- c) Representa un instrumento de cooperación libremente asumido. Su interés o la necesidad de su establecimiento procede de una valoración por parte de todos y cada uno de los Estados miembros, que estiman positivo y beneficioso para sus intereses una cooperación gestionada por un organismo especialmente creado para la consecución de objetivos comunes.

7. Girón Larrucea, J.A., *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, p. 21.

- d) Tiene carácter permanente. Se la crea con estructura propia, institucionalizada con independencia de los Estados miembros. Tiene entidad autónoma para gestionar de forma continua y coherente las actuaciones necesarias para la consecución de los objetivos que los Estados miembros le hayan atribuido.
- e) Su razón de ser es funcional. La realidad institucional de la CE tiene su fundamento en la declaración realizada el 9 de mayo de 1950 por Robert Schuman, Ministro francés de Asuntos Exteriores. Al señalar que Europa no se haría de golpe ni por una construcción de conjunto sino mediante realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho, en realidad estaba definiendo una estrategia «funcionalista» que, desde el principio, desplazará a la constitucionalista o federalista, mediante la que se pretendía crear sin más dilación una organización política de tipo federal⁸.

Las instituciones que ponen en marcha los Tratados constitutivos tienen como objetivos esenciales «la construcción de una Europa organizada», «una unión más estrecha entre los pueblos que la componen», «un esfuerzo común» para el bienestar de los pueblos. Pero para su consecución se establece una estrategia de progresión sectorial, tramo a tramo, de acuerdo con lo que permitan las circunstancias y sobre una base experimental lo más consolidada posible.

Esta estrategia se sigue con una técnica diferente de la utilizada por las Organizaciones Internacionales de cooperación: la de la integración. Es decir, la constitución de un sistema institucional con competencias para adoptar actos directamente obligatorios para los Estados miembros, dentro de un sistema en el que estos se convierten en elementos de ejecución de las decisiones de la CE y además en órganos que contribuyen con sus propias actuaciones a la realización de los objetivos comunes.

4.2.1. *El sistema de actuación de la CE como organización internacional de integración. La idea de derecho como elemento esencial en su funcionamiento*

La naturaleza de las competencias necesarias para la realización de las actividades de la CE determina la estructura orgánica que se establece en el Tratado constitutivo y condiciona su capacidad para adoptar decisiones con efecto jurídico para los destinatarios de las mismas.

Esta característica del funcionamiento de la CE (y de cualquier otra Organización Internacional) hace del principio de eficacia el fundamento de toda acción reguladora para el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

Toda asociación de individuos o de grupos humanos se organiza habitualmente alrededor de unos objetivos que impulsan y justifican el consenso necesario en el que todos cederán algo para alcanzar la delimitación suficientemente precisa de los intereses comunes y del esquema de actuación para su gestión.

8. Louis, J.V., L'ordre juridique communautaire, 1995, p. 5.

En el ámbito de la sociedad internacional se procede de igual manera. Las asociaciones pueden ser de distinta naturaleza, con diferentes tipos de estructura en su constitución, pero el fenómeno de la interrelación de sus componentes tiene unas mismas características básicas. Para que los vínculos sociales sean permanentes y progresen y no se disipe la adhesión a un fin común, la idea de una sistema de orden que pueda asegurar el respeto de sus derechos y una justa adjudicación de obligaciones, también es esencial y primaria. Por eso, ese sistema de orden debe responder a criterios y principios objetivos, coherentes y bien determinados.

Las Organizaciones Internacionales han sido concebidas como instrumentos de actuación sistematizados para llevar a cabo un determinado tipo de gestión de intereses en función de la consecución de unos fines comunes en el contexto de la sociedad internacional, lo que supone una idea concreta de orden que habrán de proyectar en el marco en el que actúan.

Pero esa idea de orden, para que pueda realizarse, a su vez se ha de concretar:

- a) En el tiempo, adaptándose a una forma precisa de expresión acorde con el momento histórico en que resulte necesaria.
- b) En el espacio, conformándose a las características del entorno social en que se tenga que actualizar.
- c) En el sentido material, de acuerdo con la naturaleza de los intereses que incorpore.
- d) En el sentido formal, configurando una estructura que pueda integrar a los elementos que deba organizar, adaptando su formulación intelectual para introducir un sistema de derechos y obligaciones viable y operativo para el funcionamiento de la Organización de que se trate.

Todas las reglas de conducta se fundan en valores que las justifican. Estos valores constituyen convicciones que llegan a tener un carácter objetivo a partir del momento en que se separan y se diferencian de las conciencias individuales para convertirse en referentes de comportamientos sociales. Las reglas jurídicas encarnan así esos valores se diferencian de otros tipos de esquemas de comportamientos en que los valores que consagran tienen una formulación mas elaborada. Constituyen una racionalización en forma estable del sistema de creencias del que proceden y que ellas contribuyen a dar continuidad⁹.

Esta consideración es importante para analizar el carácter jurídico y el alcance normativo de un ordenamiento y de los actos que del mismo se derivan, puesto que hay que tener en cuenta como elemento determinante de su vigencia, eficacia y desarrollo el sustrato de valores de los que constituye expresión y vía de orden y transformación. El orden postula una regla de comportamiento. Esta regla, si está jurídicamente bien canalizada, se incorpora a la norma jurídica, comportando una representación de lo que debe ser la organización social. De esta forma integran el proceso de formación de ordenamiento jurídico dos elementos diferentes: la idea de derecho y la regla de derecho.

9. Bourdeau, G., *Traité de Science Politique*, t. I, 1976, p. 182.

La idea de derecho es la representación de una cierta forma de organización social que lleva implícito el reconocimiento de un principio susceptible de servir como esquema básico para la regulación de comportamientos.

La regla de derecho la constituye dicho principio en sí mismo considerado, en tanto en cuanto sea aceptado como punto de referencia obligatorio para la organización de las conductas. Por eso se puede distinguir el contenido del orden y su fuerza vinculante.

De acuerdo con sus características culturales y sus necesidades inmediatas, un grupo social puede concebir en un determinado momento histórico un tipo concreto de organización social. De aquí se sigue la proyección de unos principios de actuación que servirán como esquema esencial de comportamiento para la búsqueda de soluciones y el cumplimiento de objetivos.

Por eso el sistema de creación de una organización y de un ordenamiento jurídico que establezca líneas de comportamiento común para los Estados europeos, dadas sus características, sus necesidades de desarrollo social, su forma de vida y los mecanismos intelectuales de sus respectivos colectivos, se debía plasmar en un esquema de organización como el que planteaba la declaración Schuman de 1950. Era necesario proceder mediante el ajuste de pluralidad de factores, llegando a los puntos de confluencia de una forma empírica y partiendo de los elementos reales que proporcionase la propia dinámica social. En Europa era necesario empezar por asumir una realidad forjada en un largo proceso vital.

Todos los elementos vigentes procedentes de las características históricas, culturales y socioeconómicas de una colectividad van quedando depositadas de una u otra forma en el núcleo de la idea de derecho. Cuando la representación de un orden social supone una formulación adecuada al momento histórico correspondiente de esa colectividad, todos esos factores inciden en su realización.

Por eso en el caso de una organización internacional que tiene como misión la gestión de intereses comunes de Estados democráticos, se combinan dos elementos básicos:

A) El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como principios esenciales en el conjunto de los Estados comunitarios

Por una parte era necesario, y así se ha hecho patente en el desarrollo del proceso, actuar de acuerdo con los valores y derechos que constituyen el núcleo esencial de las constituciones de los Estados miembros, que son una condición básica de legalidad de los actos mediante los que la organización desarrolla sus competencias. Aunque en un primer momento el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas manifestase alguna duda sobre la obligatoriedad de tener como referentes derechos y libertades que no figuraban expresamente en los Tratados fundacionales, sin embargo rectificó rápidamente, imponiéndose el criterio de que constituían elementos esenciales de la legalidad comunitaria.

Al no existir inicialmente en los Tratados ninguna formulación expresa de un conjunto de derechos fundamentales, tuvo que ser el TJCE, de acuerdo con su función de intérprete supremo y único del derecho comunitario, el órgano encargado de introducir criterios que tuviesen en cuenta los principios generales y las tradiciones constitucionales de los Estados miembros en el contexto comunitario.

En este sentido, su jurisprudencia fue evolucionando de manera esencial, basculando desde unas interpretaciones claramente restrictivas, como las que mantenía en la sentencia *Stork* de 4.2.59¹⁰, a posiciones mucho más abiertas, que llegan a un nivel perfectamente compatible con la interpretación de los derechos fundamentales que habitualmente realizan los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en la sentencia *Hauer* de 13.12.79¹¹.

En la sentencia *Stork*, el TJCE consideraba *«que en virtud del artículo 8 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero la Alta Autoridad (actual Comisión) sólo tiene obligación de aplicar Derecho Comunitario; que no es competente para aplicar el derecho interno de los Estados miembros; que, por lo mismo, según el artículo 31 del Tratado, no tiene más obligación que asegurar el respeto en la aplicación y en la interpretación del Tratado y de los Reglamentos de aplicación que, en términos generales, no tiene por qué pronunciarse sobre las normas de derecho interno; que, en consecuencia, no podría entrar a examinar el agravio según el cual la Alta Autoridad, al adoptar su decisión, habría violado principios de derecho constitucional alemán»*.

A su vez, en la sentencia *Stauder* de 2.11.69¹², el TJCE apreciaba que *«las cuestión litigiosa no presenta ningún elemento susceptible de poner en cuestión los derechos fundamentales de las personas comprendidos en los principios generales del Derecho Comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal»*, sin entrar en más análisis de acuerdo con principios generales vigentes en las constituciones de los Estados miembros.

En los años siguientes, el TJCE va a mantener la autonomía del derecho comunitario en esta materia, estableciendo en la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft* de 17.12.70¹³ que la cuestión relativa a una eventual infracción de derechos fundamentales que tengan su origen en un acto institucional de las Comunidades no puede analizarse de otra manera que en función del propio derecho comunitario. Por lo que la alegación de violación de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución de un Estado miembro no basta, por sí sola, para cuestionar la validez de un acto de la Comunidad, o los efectos que pueda surtir en el territorio de dicho Estado.

Pero es a partir de 1976 cuando el TJCE desarrolla un sistema de interpretación de los derechos fundamentales que realmente se consolida y se hace homologable para los Estados miembros como elemento susceptible de integrarse en sus respectivos ordenamientos y constituir así al TJCE en última instancia como intérprete del derecho comunitario también en las cuestiones relacionadas con la aplicación de los de-

10. TJCE, Rec. 1959, p. 63.

11. TJCE, Rec. 1979, p. 3.727.

12. TJCE, Rec. 1969, p. 425.

13. TJCE, Rec. 1970, p. 1.125.

rechos fundamentales. De esta forma, en la sentencia Nold de 14.5.74¹⁴, así como en la anteriormente citada sentencia Hauer, además de establecer que «los derechos fundamentales constituyen parte integrante de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal» y que «para garantizar la salvaguardia de estos derechos (el Tribunal) debe inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, de manera que no son admisibles en la Comunidad medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de estos Estados», añadiendo que «los instrumentos internacionales concernientes a la protección de los derechos del hombre en los que los Estados miembros hayan cooperado o a los que se hayan adherido, pueden proporcionar también indicación que conviene tener en cuenta en el ámbito del derecho comunitario». Ahora bien, el TJCE, en esta misma sentencia, sigue estableciendo el criterio de que la garantía de los derechos fundamentales debe realizarla desde la perspectiva de la norma comunitaria porque «la introducción de criterios de apreciación particulares, pertenecientes al ámbito de la legislación o del ordenamiento constitucional de un Estado miembro determinado, tendría el efecto inevitable de romper la unidad del mercado común y de poner en peligro la cohesión de la Comunidad, porque supondría un atentado contra la unidad material y la eficacia del derecho comunitario».

Si el TJCE se hubiera obstinado en mantener su línea jurisprudencial en los mismos términos en que se producía en la sentencia Stork, las jurisdicciones nacionales habrían podido empezar a denegar la aplicación en sus respectivos ordenamientos internos de actos comunitarios que podrían suponer un desconocimiento de los derechos fundamentales garantizados a los individuos por cada Estado miembro.

En ese caso se hubieran encontrado gravemente amenazados los principios esenciales reconocidos por sus respectivas constituciones en cuanto resultasen afectados por el principio de uniformidad de aplicación de la norma comunitaria y de su primacía respecto de cualquier norma nacional en contrario. Pero, por otra parte, si los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros pudieran dejar sin aplicación la norma comunitaria por infringir los derechos fundamentales reconocidos en las respectivas constituciones, tendría lugar una aplicación divergente del derecho comunitario, según la interpretación que de ella se hiciera en cada Estado miembro. Esto habría supuesto el fin de su unidad de aplicación y la dislocación del sistema jurídico comunitario.

Enfrentado a esta situación, el TJCE procedió a una revisión de los criterios que sustentaban su línea de interpretación. La solución de principio ya le había sido sugerida el 17.6.65 por Hallstein, a la sazón Presidente de la Comisión, que había declarado en una notificación al PE que «la constitución de los Estados miembros, especialmente las disposiciones sobre los derechos fundamentales, no actúan directamente sobre las Comunidades, pero éstas deben respetar la tradición jurídica concordante de estos Estados y tener en cuenta concepciones comunes de valores que en éstas se encuentran establecidos. Esta obligación deriva directamente del Derecho Comunitario».

14. TJCE, Rec. 1974, p. 491.

El contenido de esta declaración hace referencia a una serie de factores esenciales que tienen un alcance que desborda su aplicación a la cuestión de los derechos fundamentales:

- a) En primer lugar, se registra el hecho incontestable de que se encuentran en interacción dos sistemas jurídicos y distintos y de diferente naturaleza. Las constituciones de los Estados miembros y las normas de sus ordenamientos internos no tienen incidencia como tales en el derecho comunitario. La apreciación que el TJCE puede hacer de tales normas no está referida a su posible carácter jurídico, sino a su significación como hechos que deben tenerse en cuenta en la aplicación e interpretación del derecho comunitario. No constituyen elementos normativos que puedan dar lugar a derogaciones o modificaciones en las normas comunitarias que sean incompatibles con ellos, pero sí que deberán ser apreciados como hechos básicos para la viabilidad del ordenamiento jurídico comunitario y su regulación de la realidad social europea. En este sentido es como se entiende la interacción entre ambos sistemas.
- b) Es a partir de este planteamiento desde donde el TJCE ha ido clarificando y desarrollando su interpretación de la necesaria aceptación del hecho de que hay que asumir y garantizar el respeto de los derechos fundamentales, al mismo tiempo que insiste en la idea que, en el contexto de la CE, no se pueden alegar como derechos constitucionales, puesto que el TJCE no aplica ni controla la legalidad del derecho interno de los Estados miembros. Pero su salvaguarda está garantizada por constituir principios comunes del derecho que encuentran su origen en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.
- c) En este sentido, es significativo el uso del concepto de tradición por la ausencia de alcance jurídico preciso. Puede ser una referencia al régimen jurídico constitucional común de los Estados miembros y, por tanto, a los principios generales vigentes en sus ordenamientos jurídicos internos.

B) *El carácter esencial de los objetivos en el tratado constitutivo de una organización Internacional como componentes del núcleo de su naturaleza funcional*

Los tratados de París y de Roma establecieron unas Comunidades que constituían organizaciones orientadas primordialmente a la consecución de unos objetivos de carácter decididamente económico. Era la fórmula que se estimaba como más idónea para llegar a establecer entre los antiguos enemigos unos vínculos que garantizaran su coexistencia pacífica, la posibilidad de un progresivo acercamiento a través de la cooperación que exigía la gestión de los intereses comunes y llegar a constituir un espacio económico común en el que las empresas de los Estados miembros pudieran desarrollarse en los términos necesarios para poder competir en los mercados internacionales, asegurando así unos niveles de desarrollo suficientes para asegurar la estabilidad económica, política y social en la Europa occidental.

Al establecerse como tratados que regulaban actuaciones de una naturaleza esencialmente económica, no se contempló la necesidad de incluir referencias a las garantías de los derechos y libertades que definían la situación de los individuos y que constituían el núcleo fundamental de las constituciones de los Estados miembros. Ahora bien, en la medida en que las Comunidades se desarrollan y van incorporando progresivamente nuevos sectores de actividad a sus competencias, sus actuaciones también inciden de una forma más directa en muchos aspectos relacionados con la esfera de derechos de los individuos. En este sentido hay que tener en cuenta las sucesivas formulaciones del art. 2 TCE, que actualmente establece como objetivos básicos de la CE *«promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 (ex 3 A), un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»*. Es decir, que junto al núcleo de objetivos de carácter netamente económico, que es cierto que han fundamentado (y lo seguirán haciendo en gran medida) la acción de las Comunidades, se incluyen en el TCE objetivos de carácter básico que desbordan las consideraciones de naturaleza económica.

Por otra parte, hay que tener también en cuenta que todos los objetivos que enumera el art. 2 son de carácter material, no político, referidos a una acción transformadora de la propia sociedad europea, para desarrollar su contextura en unos términos que se considera que favorecerán su estabilidad social, económica y política. En la medida que afectan directamente a la actividad y a la vida de los ciudadanos individualmente considerados, lógicamente inciden en el área de sus derechos fundamentales:

- a) En primer lugar, la CE tiene como finalidad promover las condiciones que favorezcan un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, la elevación del nivel y de la calidad de vida. El art. 3, a su vez, establece como medio para la consecución de estos objetivos el desarrollo de una política social que incluye un Fondo Social Europeo, de protección de la salud y el carácter transversal de una política que, en todas las actividades reguladas en el TCE, tenga como objetivo la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer y la promoción de su igualdad.

El objetivo de reducir la separación entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas y la voluntad de promover un alto grado de convergencia de los resultados económicos y la cohesión económica y social, fundamenta las normas del TCE y del derecho derivado relativas a la política regional y al FEDER, concretan en este aspecto el principio de solidaridad que, más allá de los simples factores económicos, incide en los pueblos y en los individuos, afectando necesariamente a la garantía y al refuerzo de sus derechos, previamente reconocidos por los Estados miembros.

En este contexto, la determinación de elementos de trascendencia social, su incorporación a una idea de derecho, su propuesta como objetivo social que interesa al conjunto del grupo y su aceptación formal como esquema de ordenación necesario para la mejor organización y funcionamiento de la colectividad, caracterizó al proceso en una primera fase. Tras una época de enormes conflictos, la concepción que implicaba supuso una transformación cualitativa de las relaciones entre los Estados participantes en él, con respecto a las mantenidas en épocas que acababan de concluir.

Se asumió la necesidad de proceder a una ruptura de los moldes estrictamente nacionales y a la implantación de una estructura de integración interestatal para una apreciación conjunta de las grandes cuestiones que afectaban a los estados europeos, sobre la base del reconocimiento de la existencia de unos intereses comunes de vigencia inmediata y real.

También se asumió la necesidad de mantener y elevar las cotas de bienestar social y su transformación en objetivo prioritario de la actuación común. Esto contribuyó a definir el cambio que se produce en Europa en tres direcciones:

- b) Transmisión de la necesidad de confiar en la capacidad de iniciativa de los individuos. Se profundiza en la convicción de que es preciso respetar la demarcación de las áreas de autonomía individual para la consecución de los propios intereses, al mismo tiempo que había que proceder a su encuadramiento en un sistema que garantizase su dinamismo y su acción positiva para el conjunto de la sociedad. De esta forma se plantea a nivel continental el reconocimiento y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales como elemento medular y básico del orden europeo, también en conexión con las finalidades del sistema de integración.
- c) La necesidad de establecer una fórmula para armonizar o, al menos, para hacer compatibles de una manera funcional intereses diversos que influían en las formas coordinación posibles en cada momento, para dar cohesión a la acción del conjunto, dirigida a la consecución de unos objetivos que debían ser a la vez bien definidos y de un contenido muy amplio, de una naturaleza que implicaba que su consecución conduciría a la determinación de un nuevo conjunto de objetivos. Hay que tener en cuenta que el planteamiento del sistema se fundaba en la idea esencial de conseguir de la mejor forma una situación de convivencia estable en todo el colectivo europeo. Esta idea tenía una profundidad casi ilimitada, en cuanto que su expresión última se podía fijar en la consecución de una unidad política, económica y social. En este sentido, aunque los objetivos iniciales tuvieran un carácter marcadamente económico, siempre ha estado presente en el desarrollo del sistema esa finalidad última y la conciencia de que se perseguía dentro del marco del bienestar de todos, con el respeto de principio de la persona individual, de su derecho y de su libertad.

En cualquier caso, el sistema comunitario nace y se desarrolla en el flujo de una dinámica en la que la confluencia de intereses tiene lugar a veces de forma contradictoria y otras en fases de franca progresión, por lo que no resulta fácil determinar como va a producirse el desarrollo de los factores de coordinación ni cuando se va a

llegar exactamente a un punto de encuentro de carácter general. En este sistema, el método más practicable ha consistido en reconducir las actuaciones de acuerdo con los efectos que producen. Es decir, normalmente se han constatado los efectos de las decisiones y medidas puestas en práctica en sectores específicos de actividad para poder adoptar otras que sean más coherentes y eficaces y que permitan retomar un ritmo apropiado y previsible de regulación del conjunto. Este es un sentido en el que también se puede interpretar la declaración de Schuman¹⁵.

La esencia de un fenómeno jurídico no solo se concreta en su elemento finalista sino que impregna el propio proceso de desarrollo del sistema que constituye. El todo real no se concreta en el resultado sino que para llegar a éste se tiene que recorrer un camino que, por la peculiaridad del objeto a ordenar, adquiere una significación y un interés que le convierte en un factor de análisis tan importante como el resultado mismo.

C) Los objetivos de los Tratados constitutivos de la UE. Los arts. 2-1º TUE y 2 y 14 TCE y el concepto de mercado interior

Una Organización Internacional constituye un instrumento de cooperación entre Estados para gestionar de forma integrada intereses que les son comunes a todos ellos en un determinado sector de actividad en la sociedad internacional. La CE se ha establecido en función de unos objetivos determinados respecto de los que tiene atribuido el ejercicio de unas competencias concretas, en interés de los Estados miembros.

La finalidad de su actuación institucional no está constituida por la consecución de unos fines que le sean propios. Es decir, que dichos fines u objetivos le serán propios en la medida que sean del interés de los Estados miembros.

Este es el fundamento de su constitución, alrededor del cual se conciben y se desarrollan los demás elementos del Tratado. Los objetivos que los Estados miembros le atribuyen condicionan la naturaleza de sus órganos y el alcance de sus competencias, que están organizados en torno a una idea concreta, dinámica y funcional.

Ahora bien, es esa función que los Estados miembros atribuyen a la CE la que le ha ido confiriendo una dimensión más amplia y más profunda. Concebida inicialmente, de acuerdo con el art. 1 del Tratado de Roma, como Comunidad Económica Europea, en la medida en que, en su proceso de desarrollo ha ido cumpliendo los objetivos propuestos y también ha ido progresando la integración de los Estados, se constató la necesidad de sacar a la Comunidad de los márgenes de ese ámbito tan específico, ampliando su área de proyección hacia nuevas materias y actividades, adjudicándole expresamente desde 1992 en el TUE, en el que también se suprime en su denominación el término de Económica, un horizonte mucho más extenso, en el que su dinámica de integración puede trabajar con más eficacia por una auténtica Unión Europea.

El art. 2 TUE encuadra esta progresión, en primer lugar en la consecución de un objetivo general que incide en el conjunto de la sociedad europea: promover un pro-

15. Girón Larrucea, J.A., *Carácter funcional del proceso de integración constituido por la CEE*, Noticias CEE, nº 49, 1989, p. 31.

greso económico y social equilibrado y sostenible. Ese es el fin establecido por un conjunto de Estados comprometidos de forma primordial con el desarrollo de sus sociedades respectivas. En la medida en que la CE ha ido evolucionando, siempre en el marco de una actuación incardinada en la realidad cotidiana de la sociedad europea, se ha comprobado que esa actuación referida a materias de carácter exclusivamente económico era insuficiente. Para resultar plenamente eficaz, también en la regulación de un sistema económico común era preciso atender a una gran variedad de elementos de otras características, asimismo integrantes de la problemática social.

En este sentido el mencionado art. 2 establece como medio de esa acción de progreso económico y social la creación de un espacio sin fronteras interiores, que a su vez el art. 2 TCE identifica con más precisión como un mercado común y una unión económica y monetaria que sirvan como marco en el que progresen las actividades de carácter económico, de forma que presten fortaleza y estabilidad a la organización social y política de los Estados miembros. Por otra parte, el art. 14 TCE dispone, de forma más concreta, que la CE adoptará las medidas necesarias para el establecimiento del mercado interior antes del 31.12.92 y especifica que implicará un espacio sin fronteras interiores, incluyendo en ese sentido la necesidad de garantizar en ese espacio la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales como elementos consustanciales al mismo.

La noción de espacio sin fronteras corresponde a una concepción de la libertad de circulación que desborda el mero concepto de área de transacciones y de intercambio comercial, para convertirse en un objetivo de naturaleza tanto económica como política. No sólo supone la supresión de las fronteras físicas, de demarcación territorial y control aduanero, sino también de aquellas medidas vigentes en el sistema jurídico interno de los Estados miembros que pudieran tener un efecto equivalente en la función de obstaculizar el libre acceso al espacio controlado por un determinado estado miembro y que se pueden concretar en la adopción de normas fiscales o administrativas que establezcan requisitos de carácter técnico o jurídico que condicionen la libertad de circulación de mercancías, servicios o capitales en el espacio común que configuran el conjunto de los mercados internos de los Estados miembros¹⁶.

Ahora bien, al hacerse más compleja y más extensa la actuación de la CE y al tener que entrar en contacto con situaciones reguladas por las legislaciones de los Estados miembros, muchas de las normas de sus instituciones destinadas a la total consecución del mercado interior tienden a establecer la armonización o la aproximación de las legislaciones nacionales, para que puedan llegar a una situación en la que los controles necesarios se establezcan en la fase de producción o en la fase de comercialización de los productos que hayan sido homologados en los mercados de los demás Estados miembros y de este modo hacer impracticable la introducción de esas medidas de efecto equivalente de carácter técnico o fiscal que puedan constituir una barrera secundaria para obstaculizar la libre circulación de unos productos en beneficio de otros.

La obligación de garantizar la libre circulación de las personas en un espacio sin fronteras constituye una de las aportaciones más significativas del art. 14 TCE. La

16. De Ruyt, J., *L'Acte Unique Européen*, 1987, p. 156.

elección del término «*espacio*» expresa la intencionalidad de incluir en el marco del «*mercado interior*» objetivos que no son exclusivamente económicos. La definición de las condiciones en que las personas pueden circular libremente en este espacio obedece a la misma sistemática que se utiliza respecto de los productos. Se trata de suprimir la causa de los controles. Sólo se pueden mantener dispositivos de control que puedan suponer limitaciones de la libertad de circulación con referencia a tres cuestiones:

- La seguridad pública.
- La lucha contra el tráfico de drogas y de armas.
- La política de inmigración, respecto de los nacionales de terceros Estados. En este punto, la adopción de medidas concernientes a nacionales de estos Estados entra en el ámbito de aplicación del art. 14, puesto que el control de la entrada en el conjunto de la CE es uno de los elementos integrantes de la supresión de fronteras interiores y de la realización de la total libertad de circulación de las personas en el marco de la CE¹⁷.

De esta forma, los objetivos de los Tratados, tal y como están enunciados, constituyen una base de interpretación esencial, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE. Determinan el alcance de las competencias exclusivas comunitarias, los fundamentos jurídicos para la adopción de cada acto, el ámbito de acción residual de que disponen las instituciones en función del art. 308 (cuando no resulte absolutamente claro el fundamento de una competencia pero las instituciones comunitarias tengan que ejercerla por considerarlo necesario para el cumplimiento de algún objetivo del Tratado). Constituyen, en suma, la razón de ser de la actuación de las instituciones comunitarias.

Asimismo hay que constatar que, a pesar de contener enunciados muy generales, el TJCE siempre ha considerado que el Preámbulo los artículos que se refieren a los objetivos comunitarios tienen fuerza obligatoria directa para los sujetos del ordenamiento. En este sentido, tanto en la sentencia Polydor de 9.2.82¹⁸ como en la sentencia ONEM de 31.1.91¹⁹ establecía que «*el Tratado contempla la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que tenga las características de un mercado interior, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros*».

En el mismo sentido, en la sentencia Ministère Public-Trinon, de 30.11.82²⁰, el TJCE se funda en el Preámbulo del TCE para reconciliar objetivos aparentemente contradictorios. Un tribunal de un Estado miembro constataba que el TCE establece un sistema de competencia real entre empresas y, en este aspecto, estimaba que la adopción en el sector de los transportes de un reglamento que autorice a los Estados miembros a fijar entre ellos, de común acuerdo, tarifas obligatorias para los transpor-

17. Commentaire Mégret, n° 1, 1992, p. 12.

18. TJCE, Rec. 1982, p. 329.

19. TJCE, Rec. 1991, p. I-199.

20. TJCE, Rec. 1982, p. 4.089.

tes por carretera, se encontraba en conflicto con este objetivo. El TJCE, por su parte, interpretó que los arts. 71 y 3-c) TCE disponen, en efecto, la liberación de los intercambios económicos en este sector y el establecimiento de una economía de competencia en el interior de la Comunidad, añadiendo que *«en todo caso, tanto el párrafo 4º del Preámbulo como de la propia concepción de una política común de transportes, resulta que la Comunidad tiene también como misión garantizar el equilibrio en los intercambios y la lealtad en la competencia y que la realización de estos objetivos puede suponer obligaciones para las empresas de transportes en la Comunidad»*.

4.2.2. El principio de leal cooperación entre los Estados miembros y las instituciones para la consecución de los objetivos establecidos en los Tratados (art. 10 TCE)

A pesar del carácter general del contenido de este artículo, el TJCE lo ha aplicado e interpretado en relación con el cumplimiento de obligaciones específicas en el contexto de las complejas relaciones existentes entre los estados miembros y las instituciones comunitarias. En este sentido, en la sentencia *Deutsche Gramophon* de 8.6.71²¹, el TJCE estimaba que *«esta disposición (que entonces se establecía en el art. 5 TCEE) enuncia una obligación general de los Estados, cuyo contenido concreto depende en cada caso particular de las disposiciones del Tratado y de las normas que se derivan de su sistema general»*.

En cualquier caso, de esta obligación general del art. 10 TCE se pueden deducir de manera inmediata otras dos que afectan más concretamente a los Estados:

- La obligación de garantizar el alcance y la eficacia de las normas del TCE y sus objetivos.
- La obligación de no obstaculizar la realización de los fines del TCE²².

A) La obligación de garantizar el alcance y la eficacia de las normas del TCE y sus objetivos

Implica, en primer lugar, la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la aplicación de los actos comunitarios. En este sentido, el TJCE en la sentencia *Comisión-Italia* de 8.2.73²³ consideraba que *«corresponde al Estado miembro, de acuerdo con las obligaciones generales impuestas a los Estados miembros por el art. 5 TCEE (art. 10 TCE actual), sacar en su orden interno las consecuencias de su pertenencia a la Comunidad y adaptar, si fuese necesario, sus disposiciones... de forma que no constituyan un obstáculo para la ejecución de los plazos de las obligaciones que le incumben en el presente Tratado»*. Criterio que especificaba en una sentencia anterior²⁴ al determinar que *«el Estado que omite adoptar, en los plazos*

21. TJCE, Rec. 1971, p. 487.

22. *Commentaire Mégret*, nº 1, 1992, p. 27.

23. TJCE, Rec. 1973, p. 161.

24. TJCE, sentencia *Comisión-Italia* de 7.2.73, Rec. 1973, p. 101.

requeridos y en simultaneidad con los demás Estados miembros las disposiciones cuya aplicación les conciernan, perjudica la eficacia de la medida decidida en común, adjudicándose un beneficio indebido en detrimento de sus socios.

«El alcance objetivo de las normas adoptadas por las instituciones comunes no podrían modificarse por las reservas o las objeciones que los Estados miembros hubieran formulado en el momento de su elaboración. El incumplimiento de las obligaciones de solidaridad aceptadas por los Estados miembros por el hecho de su adhesión a la Comunidad afecta a las mismas bases esenciales del orden jurídico comunitario».

En este último párrafo se introducen dos elementos de importancia en la sistemática de funcionamiento de la Comunidad:

- a) En primer lugar el Tribunal deja muy claro que el lugar para el contraste de criterios y la discusión de cualquier tipo de problema que pueda aparecer en la elaboración de una norma es el marco de la institución correspondiente porque una vez adoptada, de acuerdo con el procedimiento establecido por el reglamento respectivo, esa norma es igualmente obligatoria para todos. Alcanza por sí misma una objetivación que le hace escapar a la autonomía de la voluntad de todos los sujetos del orden jurídico comunitario. No es una disposición abierta a una aplicación discrecional, según los intereses de cada uno, sino que, por el contrario, constituye una norma jurídica adoptada por un órgano de la CE y que tiene una aplicación común y uniforme para todos sus destinatarios, de acuerdo con sus características.
- b) Por otra parte, el TJCE señala el hecho básico de que la CE se funda en una obligación de solidaridad, aceptada por los Estados en el momento de su adhesión, que constituye la mejor garantía de eficacia del ordenamiento jurídico comunitario que, en el contexto de actuación de un dispositivo institucional que carece de un sistema administrativo propio lo suficientemente desarrollado como para asegurar el cumplimiento de la norma en toda su extensión, no sólo necesita de la buena fe para que se respeten sus decisiones, sino de una colaboración activa y sin reservas para obtener en la práctica los resultados necesarios para la consecución de los objetivos propios de cada disposición.

En este sentido, el TJCE en la sentencia REWE, de 16.12.76²⁵ establecía que *«en aplicación del principio de cooperación enunciado en el art. 5 del Tratado (art. 10 actual) corresponde a las jurisdicciones nacionales la función de asegurar la protección jurídica de los sujetos de sus ordenamientos internos que se derive del efecto directo de las disposiciones del derecho comunitario»*. Esta obligación de las jurisdicciones nacionales es un elemento esencial del sistema general del ordenamiento jurídico comunitario porque convierte a las jurisdicciones nacionales en instrumentos primordiales para la puesta en práctica de un derecho en cuya intervención no actúan únicamente las instituciones comunitarias y que participa de la naturaleza expresada

25. TJCE, Rec. 1976, p. 1.989.

en el art. 10 TCE, que crea una estrecha interacción entre los Estados miembros, sus diversos órganos de decisión y las instituciones comunitarias para garantizar el cumplimiento de los fines de los Tratados²⁶.

B) *La obligación de no realizar ningún tipo de actuación que pueda ser contraria a los objetivos de los Tratados o que sea susceptible de obstaculizar el desarrollo del proceso de integración comunitario*

El TJCE ha desarrollado el sentido de esta obligación a través de una reiterada y abundante jurisprudencia. En la sentencia Comisión República federal de Alemania de 26.4.88²⁷ mantenía el criterio de que los Estados no pueden adoptar medidas unilaterales que contravengan los objetivos comunitarios, ni siquiera que interfieran con el sistema jurídico común.

De igual forma, en la sentencia Lord Bruce of Donington de 15.9.81²⁸ había establecido que los Estados miembros tienen la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su función y abstenerse de adoptar cualquier medida susceptible de poner en peligro la realización de los fines del TCE. Esta obligación comprende el deber de no adoptar medidas susceptibles de obstaculizar el funcionamiento interno de las instituciones comunitarias porque, tal y como dispone en la sentencia Luxemburgo-Parlamento Europeo de 10.2.83²⁹ «*los gobiernos de los Estados miembros, de acuerdo con la norma que les impone, tanto a ellos como a las instituciones comunitarias, deberes recíprocos de colaboración leal, que inspira en particular el art. 5 del Tratado (art. 10 actual), tienen que respetar la competencia del Parlamento Europeo para establecer su organización interna. Deben cuidar de que tales decisiones no obstaculicen el buen funcionamiento del Parlamento Europeo...Por su parte, las decisiones del Parlamento Europeo deben respetar las competencias de los Estados miembros*».

En este sentido, en la sentencia Comisión-Reino Unido de 5.5.81³⁰ consideraba que el art. 5 (10 actual) impone a los Estados miembros una obligación de comportamiento específica, que puede ser de acción o de omisión, respecto de aquellas situaciones en que la Comisión haya sometido al Consejo propuestas que constituyan el punto de partida de una acción comunitaria la acción o la omisión se entiende que suponen siempre una actuación para facilitar la adopción de la norma correspondiente por parte de las instituciones comunitarias. En la medida en que se adopten normas comunitarias para realizar los fines y los objetivos del TCE, los Estados no pueden establecer ni aceptar compromisos susceptibles de afectar a la eficacia de tales normas, de interferir en su aplicación o de alterar su alcance.

26. Commentaire Mégret, n° 1, 1992, p. 30.

27. TJCE, Rec. 1988, p. 2.139.

28. TJCE, Rec. 1981, p. 2.205.

29. TJCE, Rec. 1983, p. 255.

30. TJCE, Rec. 1981, p. 1.045.

4.3. Las competencias de las instituciones comunitarias

La CE no está fundada en una norma constitucional refrendada por la ciudadanía. Sus instituciones no son depositarias ni administradoras de un poder soberano propio ni pueden, por sí mismas, determinar el desarrollo de la Comunidad como Organización Internacional ni proceder de forma autónoma a la selección de sus fines y objetivos o a la definición del tipo y alcance de las competencias, poderes y funciones que necesita ejercer para el cumplimiento de los mismos³¹.

Como señala el profesor Díez-Hochtleiner *«el actual sistema competencial comunitario es, que duda cabe, sumamente complejo y, por ende, escasamente claro. Su complejidad trae causa de la naturaleza y de la dinámica del propio proceso de integración que cuenta con cincuenta años de historia y que podemos visitar pero no reinventar»*³².

En el actual estado de evolución del sistema comunitario, el poder constituyente permanece retenido por todos y cada uno de los Estados miembros, y ellos son los que están habilitados para adoptar en cada momento la norma fundamental en que se base todo el ordenamiento comunitario y la actuación de sus instituciones. Éstas tienen atribuida la función de gestionar la realización de los objetivos establecidos por los Estados miembros mediante un proceso de adopción de decisiones de carácter funcional.

Esa sería la naturaleza propia de un sistema de integración que constituye un mecanismo en proceso de constante adaptación en función de las necesidades de cada momento, cuyos poderes y competencias le han sido atribuidos en un tratado internacional para el cumplimiento de unos objetivos propios de los Estados miembros que le han constituido.

El profesor J.-V. Louis estima que la preferencia por el concepto de atribución frente al de transferencia se justifica por el hecho de que las competencias comunitarias no son exacta reproducción de las que ejercen los Estados³³. Por otra parte, las instituciones comunitarias tampoco son plenamente autónomas, sino que tienen que actuar dentro de la regulación del TCE, que no les da un margen para actuar del mismo tipo del que disponen los órganos constitucionales de un estado soberano. Las competencias que el TCE atribuye a las instituciones las deben ejercer en función de los objetivos que en el se establecen y de acuerdo con los procedimientos que determine.

Ahora bien, una vez que las competencias se confieren a las instituciones comunitarias, la atribución tiene carácter definitivo, en tanto en cuanto los Tratados permanezcan en vigor. Como el TJCE consideraba en la sentencia Costa-ENEL de 15.7.64³⁴ *«la transferencia realizada por los Estados desde su orden jurídico interno*

31. En esta materia ver Girón Larrucea, J.A., «Cuestiones de Derecho comunitario Europeo», 1997, pgs. 42 y ss.; «La Comunidad Europea como Organización Internacional, 1999, pgs. 151 y ss.; «La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario», 2002, pgs. 101 y ss.

32. Díez-Hochtleiner, J., El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma, en «La encrucijada constitucional de la Unión Europea», Eduardo García de Enterría y otros, 2002, p. 86.

33. Louis, J.-V., El ordenamiento jurídico comunitario, 5ª ed., 1995, p. 19.

34. TJCE, Rec. 1964, p. 1.159.

en beneficio del orden jurídico comunitario de derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, supone una limitación definitiva de sus derechos soberanos, contra lo que no podría prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad». Es decir, en la medida en que los Estados miembros han atribuido a la CE poderes normativos en un ámbito determinado, las competencias de los Estados dejan de existir y éstos no pueden adoptar unilateralmente medidas que modifiquen su alcance o alteren el significado de sus disposiciones.

En este sentido, el TJCE en la sentencia Deutsche Bakels GmbH de 18.12.70³⁵, en relación con la aplicación del reglamento 950/68, relativo a la tarifa aduanera común, que contenía en un anexo la tabla de derechos de esa tarifa, estimaba que *«la interpretación de las posiciones que comporta esta tabla no se puede fijar más que en el respeto de las competencias comunitarias. Resulta de la propia esencia de la tarifa aduanera común que las diversas posiciones de esta tarifa deben tener el mismo alcance en todos los Estados miembros. Tal exigencia quedaría comprometida si, en caso de dificultad en la clasificación tarifaria de una mercancía, cada Estado miembro pudiera fijar por sí mismo este alcance por vía de interpretación. Si bien en el caso de dificultad en la clasificación de una mercancía la administración nacional puede llegar a adoptar medidas de aplicación y a clarificar las dudas surgidas en la clasificación de un producto, no puede hacerlo si no es respetando el derecho comunitario, sin que las autoridades nacionales les puedan dictar normas de interpretación con efectos obligatorios».*

Por otra parte, de acuerdo con la estrategia de integración parcial, por sectores o progresiva, en la que predominan los objetivos de carácter económico, la CE se encuentra primordialmente circunscrita a la creación de un mercado único, comparable al mercado interior de sus Estados miembros, a la aproximación progresiva de sus políticas económicas y a la gestión de la moneda única. En este contexto es donde más se ha profundizado en el ejercicio de sus competencias y en donde encuentra un terreno en el que la adopción de decisiones tiene mayor efectividad y alcanza auténtica eficacia que conduce a niveles más importantes de integración, con la incorporación en el proceso de nuevos sectores de competencias.

En la práctica, tanto el alcance como la efectividad de las competencias resultan muy variable, según los sectores de actividad en que se ejerciten.

- a) En ciertos casos, las competencias comunitarias sólo están previstas para suprimir las discriminaciones producidas por los diferentes regímenes internos de los Estados miembros, tal y como sucede con las previsiones para las situaciones de transición en los casos de adhesión de Estados a los Tratados o con las disposiciones de los artículos 43 a 48 TCE, referentes al derecho de establecimiento. Lo mismo ocurre en el ámbito de la regulación de la competencia entre empresas, en el que los objetivos están fijados de manera muy precisa en los arts. 81 y 82 TCE y respecto de los cuales las instituciones sólo tienen competencias de gestión, si bien es verdad que la simple existencia de este sistema de regulación de la libre actuación de las empresas en el ámbito comunitario sea importante y significativo.

35. TJCE, Rec. 1970, p. 1008.

- b) Por el contrario, en todos los aspectos que se refieren al desarrollo de las políticas comunes, las competencias atribuidas a la CE tienen un carácter más generalizado y no comprenden ninguna restricción en cuanto al tipo de los actos jurídicos que se pueden adoptar para su ejecución, cuya elección, dentro de los previstos en el TCE, queda a discreción de la institución correspondiente. Tal es el caso en la Política Agrícola Común (art. 37), en la Política Común de los Transportes (art. 71) y en la Política Comercial Común, art. 133. Asimismo, el Título VII del TCE (arts. 98 a 124), referido a la regulación de la política económica y monetaria, atribuye importantes competencias de decisión en esta materia tanto al Consejo como al Banco Central Europeo y al Sistema Europeo de Bancos Centrales.
- c) Por otra parte, en el contexto del ejercicio de las competencias, hay que considerar de manera específica las que se desarrollan a través de actos destinados a la armonización o a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. El art. 94, al habilitar al Consejo a llevar a cabo mediante la adopción de directivas una función de aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa en el establecimiento y funcionamiento del mercado común, no le está dando una competencia ilimitada para condicionar la elaboración y la aplicación de todos los sistemas de normas que el Estado puede adoptar. Esta disposición hay que entenderla en sentido restrictivo y aplicable estrictamente a aquellas normas que afectan directamente a materias reguladas en los Tratados y que inciden de forma directa e inmediata en el desarrollo del mercado interior. El concepto de este tipo de disposiciones no se puede ampliar indefinidamente, aunque en un momento determinado se pueda considerar que una determinada disposición legal, reglamentaria o administrativa ajena a las materias reguladas en el TCE, pueda incidir en el funcionamiento del mercado común. Este hecho, por sí sólo, no justifica que entre automáticamente en el sistema del art. 94.
- d) En este punto hay que tener en cuenta que en un sistema de administración suficientemente estructurado y desarrollado, el ejercicio de un conjunto de competencias no arrastra ineluctablemente a todas aquellas que sean afines o tengan alguna conexión con las que tiene atribuidas. De la misma forma, siempre hay criterios establecidos para interpretar cuando una disposición se encuentra directamente vinculada a un área de competencias transferidas y cuando pertenece al núcleo que los Estados continúan ejerciendo.
- e) Parecida problemática encierra el análisis del art. 308 TCE, previsto específicamente para los casos en que sea necesario adoptar actos en sectores de competencias que el TCE no regula de forma explícita. La organización y el sistema de integración que constituye el TCE son de una naturaleza que implica un desarrollo continuo y dinámico del conjunto jurídico e institucional que establece. En este contexto, los poderes conferidos de forma específica pueden resultar insuficientes en un momento dado para la realización de los objetivos que se le asignan a la CE. Para compensar este vacío se introduce el art. 308 que permite extender la competencia funcional de las instituciones a

las dimensiones reales de la competencia material de la CE, haciendo posible la adopción de decisiones adecuadas a ciertas situaciones que no se encuentren previstas en el TCE.

4.3.1. *Los principios en que se fundamentan las competencias de las instituciones comunitarias*

En el TCE no existe una cláusula general de competencias que enumere las clases, los ámbitos o las materias correspondientes a las mismas. Sus disposiciones se refieren a objetivos o a actuaciones vinculadas a la constitución y al funcionamiento de la Comunidad y no a las competencias en concreto. Éstas sólo aparecen en artículos específicos que, al indicar la naturaleza jurídica de los actos que las instituciones comunitarias pueden adoptar, incluyen una distribución del ejercicio de las competencias entre estas instituciones y las respectivas de los Estados miembros³⁶. Por eso hay que prestar atención a los principios que configuran la distribución de competencias y que se establecen fundamentalmente en el art 5 TCE que dispone que:

- La CE actuará *dentro de los límites* de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna, estableciendo así el *principio de especialidad*.
- En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que *los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados* de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, *puedan lograrse mejor a través de una actuación a nivel comunitario*, de acuerdo con el *principio de subsidiariedad*.
- Ninguna acción de la CE *excederá de lo necesario* para alcanzar los objetivos del presente Tratado, de acuerdo con el *principio de proporcionalidad*.

Además, al estar expresamente formulados en el TCE, resulta posible el *control jurisdiccional* de la aplicación de estos principios por parte del TJCE.

4.3.1.1. *El principio de especialidad*

Se puede considerar que este principio es inherente a la naturaleza de una entidad como la CE, de carácter funcional, cuyas competencias le han sido atribuidas para la realización de los objetivos cuya consecución se le asigna en el Tratado. Constituye un fundamento esencial para la adopción de los actos de sus instituciones y, al mismo tiempo, un límite más allá del cual la acción jurídica quedaría desprovista de base y, por lo tanto, anulada.

El Consejo Europeo, que es un órgano que establece las líneas básicas de funcionamiento de la CE, en su reunión de Edimburgo de 1992 adoptó un comunicado so-

36. Boulois, J., *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 6ª ed., 1997, p. 137.

bre la aplicación global de estos principios³⁷ en el que constata que la CE no puede actuar más que en los ámbitos en los que tiene atribuidas competencias. Las instituciones tienen que estar seguras de que las propuestas de decisión que realicen se encuentren dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados constitutivos y que son necesarias para la realización de uno o de varios objetivos comunitarios. Asimismo, las instituciones deben establecer la existencia de base jurídica, constituida por una disposición de los Tratados que permita la adopción del acto.

En este comunicado el Consejo Europeo no está simplemente señalando algo obvio sino que, aunque todo esto se desprenda con claridad del texto del art. 5, pretende concretar una forma de actuación muy determinada que deben observar las instituciones en cada caso. Está transmitiendo una instrucción política general que las instituciones comunitarias deben tener en cuenta en su funcionamiento.

Precisamente esa es una de las funciones principales del Consejo Europeo, consistente en dar las orientaciones esenciales para la actuación de la CE. Desde este punto de vista, su interpretación de un artículo del TCE que se refiere al sistema de ejercicio de las competencias comunitarias, se puede entender perfectamente como una interpretación auténtica de la disposición. Por lo tanto, aunque el texto del comunicado sólo se trate de una constatación de lo dispuesto, no resulta inútil, más aún en ese momento en que se iba a proceder a la puesta en marcha de todas las reformas que incorporaba el TUE, suponiendo una orientación precisa para que la CE se mantenga en los límites asignados de acuerdo con las competencias que se le atribuyen, respetando al mismo tiempo los ámbitos de actuación de los Estados, que también constituyen elementos del sistema, siempre que su acción sea suficientemente eficaz para la realización de los objetivos del TCE³⁸.

La especialidad de las competencias de la CE está determinada también por la existencia de un objetivo esencial que orienta y condiciona a todos los demás, así como a la actuación de las instituciones, que es la instauración, consolidación y funcionamiento del mercado interior.

Aunque en las primeras fases de desarrollo del mercado común se aplicase un criterio de interpretación más restrictivo, que limitaba la naturaleza de las actividades susceptibles de ser reguladas por el derecho comunitario a aquellas que fuesen remuneradas y tuviesen una significación económica³⁹, sin embargo, en la medida en que se va haciendo necesaria la incorporación a los Tratados la regulación de otros muchos elementos y sectores de actividad para la configuración de un auténtico mercado interior, se introducen sistemas de interpretación más flexibles y más abiertos. Había que tener en cuenta que tanto el AUE como el TUE han incorporado sectores nuevos de actuación comunitaria que, en principio, no tienen carácter económico, financiero o comercial, pero que constituyen elementos que fortalecen y complementan la constitución del mercado interior. De esta foa, el TJCE en la sentencia Gravier

37. Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de febrero de 1992, comunicado de la Presidencia, parte A, anexo 1.

38. Boulois, J., op. cit., p. 137.

39. En este sentido, el TJCE, en la sentencia Walrave de 12.12.74 (Rec. 1974, p. 405), establecía que una actividad deportiva solo tendrá conexión con el Derecho comunitario en tanto en cuanto sea remunerada.

de 13.2.85⁴⁰ consideraba que *«si bien la organización de la educación y la política de la enseñanza no forman parte como tales de los ámbitos que el TCE ha sometido a la competencia de las instituciones comunitarias, el acceso y la participación en los cursos de enseñanza y de aprendizaje, en particular cuando se trata de formación profesional, no son ajenos al derecho comunitario, por lo que las condiciones de acceso a la formación profesional están dentro del ámbito de aplicación del Tratado»*. Por lo tanto, se puede concluir que la realización del mercado interior, considerado en todos sus aspectos, tanto desde el punto de vista de su naturaleza predominantemente económica como de la necesidad de proceder a su construcción incorporando todos aquellos aspectos de la actividad social que tengan conexión con su funcionamiento sirvan para completarle, es objetivo esencial del TCE y elemento fundamental a tener en cuenta para la determinación de la naturaleza y del alcance de las competencias de las instituciones comunitarias.

4.3.1.2. El principio de subsidiariedad

El art. 2.2º TUE dispone que *«los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el art. 5 (ex 3B) del tratado constitutivo de la Comunidad Europea»*. A su vez el art. 5 TCE establece que *«la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que este le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario»*. Además dispone que *«ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado»*.

Lo primero que se puede observar en el desarrollo de este principio es que procede de la evolución progresiva de la actuación de la propia estructura institucional y de la aplicación del sistema jurídico comunitario y que es especialmente significativo como elemento que conforma el desarrollo del mismo. Como tal se manifiesta en aspectos que se han ido configurando en la práctica, especialmente a través de la jurisprudencia del TJCE.

A) La interpretación del principio de subsidiariedad por parte de la Comisión

En su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 27.10.92⁴¹, la Comisión desarrolla una interpretación del art. 3 b (5 actual) desde un punto de vista totalmente funcional, tratando de establecer con la mayor claridad posible todos los aspectos de desarrollo del principio.

40. TJCE, Rec. 1985, p. 593.

41. Bol. CE, 10-92.

Para esta institución la inclusión del principio de subsidiariedad como parte del sistema de actuación de las instituciones comunitarias impone, en primer lugar, una nueva obligación a las instituciones que participen en el proceso de decisión: *la CE, en el ejercicio de sus competencias, no debe hacer más de lo que su funcionamiento pueda asegurar mejor a nivel comunitario*. En este sentido, corresponde a las mismas instituciones la justificación de la necesidad de que sean ellas quienes legislen y actúen a nivel comunitario y con la intensidad propuesta. Si bien es cierto que las competencias de la Comunidad no se determinan de acuerdo con el principio de subsidiariedad sino de conformidad con el TCE, es dicho principio el que regula el ejercicio de esas competencias.

El análisis del carácter de una decisión, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, no puede dissociarse de su contenido, entre otras cosas porque por el principio de especialidad cada materia regulada en el Tratado está identificada con el ejercicio de una competencia, incluso se suele disponer en el mismo artículo la clase de acto que se deberá adoptar para su regulación. De esta forma, la CE debe intervenir sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera satisfactoria por los Estados miembros. La aplicación de este principio en el marco de la CE significa que ésta debe ejercer las competencias que los Estados no pueden asumir por sí solos de manera eficaz. Por su parte, los Estados miembros, en aquellos sectores de competencias en los que sigan actuando directamente, deben orientar su acción en función de los objetivos de la CE, de acuerdo con el art. 10 TCE.

En el sistema que se establece, el principio de subsidiariedad se concibe como un elemento estructurador de la naturaleza dinámica de la CE. En la interpretación del mismo que realiza la Comisión no hay intención alguna de atenazar las actuaciones comunitarias sino que se pretende regular su desarrollo de acuerdo con las circunstancias, limitando la función de las instituciones cuando no se justifique plenamente su conveniencia.

En el fondo, lo que está interpretando la Comisión es la naturaleza esencial de la CE. No se trata de que sus objetivos tengan que conseguirse únicamente mediante la actuación de las instituciones de su sistema orgánico. No es lo más importante la creación de una organización que se superponga a los Estados para, en un caso hipotético, llegar a sustituirlos. Lo que importa verdaderamente, de acuerdo con el principio de eficacia, es cumplir con los objetivos del TCE y, en ese sentido, los Estados no solo son creadores y parte interesada de la actividad gestora de la CE, sino que también se constituyen como agentes y órganos de la misma. Por eso hay que utilizar y aprovechar sus posibilidades de actuación al servicio de los fines de los Tratados y ordenar su estructuración dentro del sistema. Por eso la Comisión insiste en que la disposición del art. 5 tiene carácter regulador del ejercicio de las competencias, no de atribución de las mismas, cuestión que compete al poder constituyente, constituido por los estados miembros de la CE.

En este contexto, la Comisión procede a delimitar las competencias exclusivas de las instituciones comunitarias, definiéndolas en función de la presencia de dos elementos:

- a) Uno de carácter funcional: *la obligación de actuar de la CE, considerada como única responsable de la realización de determinados cometidos*. Esto debe desprenderse con claridad y precisión del propio texto del Tratado. Por ejemplo, según la disposición que establecía el AUE en su art. 7 A, incorporada al art. 14 TCE, la CE adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo de tiempo que terminará el 31 de diciembre de 1992. El ejercicio de las competencias necesarias para conseguir ese objetivo serían exclusivas de las instituciones.
- b) Un elemento material: *la supresión del derecho de los Estados miembros a intervenir unilateralmente en materias en las que la CE tenga atribuidas explícitamente este tipo de competencias*. Esto no quiere decir que, en el ámbito de sus competencias internas, los órganos estatales no puedan adoptar las medidas que consideren necesarias para una ejecución más conveniente de las decisiones comunitarias, pero deberán hacerlo con conocimiento y autorización de la CE o, en su caso, de acuerdo con los actos que ésta haya adoptado para que sirvan de marco de referencia para las actuaciones estatales.

En otro aspecto, en el mismo art. 5 TCE, de forma paralela a la aplicación del principio de subsidiariedad, la Comisión otorga un alcance general al principio de proporcionalidad de los medios a utilizar en relación con los objetivos a cumplir. Significa que en el momento de ejercer una competencia, si las instituciones de la CE pueden elegir entre varias formas de actuación, a igual eficacia deben escoger aquella que deje mayor libertad a los estados miembros, a los particulares y a las empresas. No se debe dar lugar a un exceso de reglamentación.

B) Funciones del principio de subsidiariedad

- a) Establecer la distribución esencial de las competencias. Esta función se concreta en el conjunto del TCE mediante la extensión del ámbito de actuación de la CE a todos aquellos sectores de actividad previstos en su regulación en los que las instituciones comunitarias puedan realizar efectivamente una aportación suplementaria para la consecución de los objetivos propuestos, respetando al mismo tiempo el ámbito de acción de los Estados allí donde su aportación pueda resultar más eficaz. Se mantiene así el sistema de funcionamiento marcado por el proceso de integración, entendiendo que los estados miembros constituyen elementos activos de la misma. No se trata simplemente de someter su soberanía a las instituciones comunitarias, sino de establecer un sistema de actuación conjunta para obtener un mayor grado de efectividad en la ejecución de los Tratados. De esta forma, por ejemplo, en la regulación de las cuestiones en materia monetaria previstas en el TCE, la atribución de competencias a la CE es muy completa, mientras que en otras resulta mucho más limitada.
- b) Regulación del ejercicio de las funciones de las instituciones comunitarias. En este sentido, el art. 5-2º TCE dispone que «*en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de*

subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». En este sentido, esta disposición está llena de significado, porque manifiesta que el TCE se concibe como un instrumento constitutivo que al lado de sus objetivos, absolutamente fundamentales, establece para su consecución un sistema de funcionamiento que tiene en cuenta todos las características de los elementos que componen el sistema comunitario. Así, no se trata de imponer una doctrina de actuación supranacional sino de obtener unos resultados eficaces para la organización y el progreso del conjunto de las sociedades de los estados miembros. Ese es uno de los valores esenciales de los Tratados. La concepción que les da contenido va más allá de la posible construcción de una entidad política. Mejor aún, la construcción que pudiera resultar estaría en función del tipo de sociedad que se pretende realizar en el conjunto de los Estados miembros y que es el auténtico objetivo último enunciado tanto en el art. 2 del TUE como en el art. 2 TCE. Por eso se trata de regular las competencias de las instituciones de forma que puedan obtener el rendimiento más favorable en su actuación.

Desde este punto de vista se pretende que dicha actuación se lleve a cabo de la forma más equilibrada posible, que tenga en cuenta a todos los intereses en presencia en su justa dimensión y se eviten enfrentamientos o tensiones que perturben el desarrollo progresivo de la estrategia establecida en los Tratados. En ésta, *el como y el cuando* quedan claramente subordinados al *a donde y por donde*, porque lo más importante es llegar y hacerlo en las mejores condiciones. *A donde ir* no tiene como meta un determinado tipo de concepción político-institucional, sino la plena integración, el progreso y el bienestar de la sociedad del conjunto de los estados miembros. *Por donde ir*, no se refiere a una planificación programada con arreglo a presupuestos de terminados, sino al camino y a la actuación práctica que mejor permita cumplir los objetivos comunitarios en cada momento y en cada situación,

4.3.1.3. El principio de proporcionalidad

Este principio constituye una limitación a la acción comunitaria porque en la adopción de los actos de las instituciones hay que verificar si los medios que se ponen en práctica son los adecuados para la realización del objetivo pretendido o si van más allá de lo que es necesario para su consecución. En este sentido el TJCE en la sentencia Rau de 11.3.87⁴² consideraba, de acuerdo con el art. 5-3º TCE, que «ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

Ahora bien, como señala el AG Léger en sus conclusiones en el asunto Reino Unido-Consejo de 12.3.96⁴³, el principio de proporcionalidad se distingue del princi-

42. TJCE, Rec. 1987, p. 1.069.

43. TJCE, Rec. 1996, p. I-5783.

pio de subsidiariedad en que este último implica que la CE sólo intervendrá en los ámbitos de competencias compartidas en la medida en que los objetivos de la actuación propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan cumplirse mejor a nivel comunitario, haciendo referencia al ejercicio de competencias en sectores completos de actividad. En cambio, el principio de proporcionalidad se refiere a los actos concretos que puedan adoptar las instituciones comunitarias, que al determinar su contenido deben tener en cuenta que no exceda de lo necesario para alcanzar su objetivo, estableciendo así un criterio de economía de medios para mantener la actuación comunitaria en los límites de lo imprescindible para obtener un resultado eficaz. Se trata de evitar una tendencia intervencionista, manteniendo siempre la efectividad suficiente para la realización de los objetivos.

Hay que tener en cuenta que estos dos principios se aplican sucesivamente en dos niveles diferentes de la acción de las instituciones comunitarias. El principio de subsidiariedad condiciona la puesta en marcha de la actuación institucional, aplicándose a la definición del ejercicio de su competencia en un determinado sector de actividad. Ahora bien, una vez que se ha establecido que la actuación comunitaria en ese sector es adecuada, es el principio de proporcionalidad el que hay que aplicar al determinar la naturaleza, el contenido y el alcance del acto. Incide en una actuación ya emprendida y tiene por objeto su adecuación estricta a la realización de los objetivos del TCE. El principio de subsidiariedad ha intervenido en un momento anterior, es decir, cuando se decide si se adopta o no un acto a nivel comunitario⁴⁴.

Por su parte, el TJCE ha tenido ocasión de interpretar el alcance de este principio en la sentencia Alemania-Consejo de 9.8.94⁴⁵. En ella considera un asunto en el que la RFA impugnaba la validez del art. 9 de la directiva 92/59/CE del Consejo de 29.6.92, relativa a la seguridad general de los productos de consumo⁴⁶. Dicha directiva había sido adoptada de acuerdo con el art. 100 A (95 actual) del TCE y constituye una norma que forma parte del programa comunitario dirigido al establecimiento del mercado interior. La RFA interpuso un recurso con la pretensión de que se anulase la directiva porque facultaba a la Comisión para adoptar decisiones respecto de un producto que suponía la obligación para los Estados miembros de tomar las medidas previstas en su art. 6-1º, de acuerdo con lo establecido en el art. 9.

El objetivo de esta disposición es de garantizar que los productos para el consumo puestos en circulación en el mercado interior no supongan riesgos de ningún tipo para el consumidor. Sólo se aplica en la medida en que no existan disposiciones comunitarias más específicas. Obliga tanto a los fabricantes como a los distribuidores de productos de consumo a cumplir una obligación general de seguridad. Además deben advertir al consumidor de los riesgos que puede tener la utilización del producto y adoptar las medidas necesarias para detectar y evitar dichos riesgos.

44. Strozzi, G., Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne, RTDE, 1994, p. 379.

45. TJCE, Rec. 1994, p. I-3681.

46. DOL 228 de 11.8.92, p. 24. En el mismo sentido ver el análisis que hace el TJCE respecto a la validez de la Directiva 2001/37/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5.6.01 (DOL 194, p. 26), en la sentencia de 10.12.02 en el asunto C-491/01, especialmente en los apartados 125 a 141.

Por su parte, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para imponer el cumplimiento de dicha obligación.

De acuerdo con el preámbulo de la directiva, los Estados miembros deben disponer de la facultad de organizar la retirada de los productos peligrosos ya comercializados. Además tienen que informar a la Comisión de la adopción de cualquier medida que restrinja la comercialización de un producto o imponga su retirada del mercado, siempre que suponga alterar la libre circulación de ese producto en el conjunto del mercado interior. En este sentido, el preámbulo de la directiva señala que «...*en dicha situación podría producirse una divergencia entre Estados miembros a la hora de adoptar decisiones con respecto a un producto determinado; dicha divergencia podría ocasionar disparidades inaceptables para la protección de los consumidores y constituir un obstáculo para los intercambios intracomunitarios;...puede darse la posibilidad de tener que afrontar graves problemas de seguridad de un producto que afecten o pudieran afectar de inmediato a la totalidad o a una parte importante de la Comunidad y que, habida cuenta de la naturaleza del problema de seguridad planteado por el producto, ...no puedan tratarse eficazmente en el marco de los procedimientos previstos en las normativas comunitarias específicas aplicables al producto o a la categoría de productos de que se trate...es necesario, por tanto, crear un mecanismo adecuado que permita, como último recurso, la adopción de medidas aplicables en toda la Comunidad, en forma de decisión destinada a los Estados miembros para afrontar situaciones de urgencia*». En este último párrafo se justificaría la proporcionalidad de una norma comunitaria de tan amplio alcance, dada la necesidad de garantizar una actuación urgente en el conjunto de la CE.

En este sentido, el art. 9 de la citada directiva, norma impugnada por Alemania en el recurso que se considera en esta sentencia, dispone que:

a) Si la Comisión... tuviera conocimiento de la existencia de riesgo grave e inmediato que un determinado producto entraña para la salud y la seguridad de los ciudadanos en los distintos Estados miembros, y

b) si existieran divergencias entre Estados miembros con respecto a la adopción de medidas relativas al riesgo de que se trata;

c) si se trata de un riesgo al que no pudiera hacerse frente...en el marco de los procedimientos previstos por la legislación comunitaria específica aplicable al producto o a la categoría de productos de que se trate;

d) si se trata de un riesgo al que sólo pudiera hacerse frente de manera apropiada adoptando medidas adecuadas aplicables en el ámbito comunitario, a fin de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado común;

la Comisión, tras consultar con los Estados miembros y a petición, al menos, de uno de éstos, podrá adoptar una decisión, de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 11, que obligue a los Estados miembros a adoptar las correspondientes medidas transitorias establecidas en las letras d) a h) del apartado 1 del art. 6».

Entre las medidas que figuran en las citadas letras a) a h) del apartado 1 del art. 6 figuran las que tienen por objeto restringir o prohibir la venta del producto afectado, retirarlo del mercado o destruirlo, o proporcionar las informaciones o advertencias adecuada. Estas son las que la RFA entendía que infringían el principio de proporcionalidad, por exceder de lo que consideraba necesario para la regulación eficaz de la materia a nivel comunitario. Ahora bien, en el recurso que presentó impugnando la directiva 92/59/CE se refería al art. 9, citado más arriba, porque era la norma que habilitaba la aplicación de las medidas previstas en el art. 6.

Respecto del art. 9, Alemania estimaba que las facultades otorgadas a la Comisión restringen excesivamente las competencias de los Estados miembros, puesto que la Comisión podría alcanzar los mismos objetivos mediante la vigilancia que está obligada a ejercer sobre los comportamientos de los Estados miembros respecto del cumplimiento del derecho comunitario y, en los casos, que proceda, la presentación de un recurso por incumplimiento ante el TJCE.

El TJCE en la sentencia en este asunto reitera que el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones comunitarias sean aptos para conseguir el objetivo perseguido y no excedan los límites de lo que sea necesario para alcanzarlos. En este sentido considera que *«las competencias que se otorgan a la Comisión en el art. 9 de la directiva son aptas para alcanzar los objetivos perseguidos, es decir, garantizar un elevado nivel de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, eliminando al mismo tiempo los obstáculos y las distorsiones de la competencia resultantes de las medidas nacionales divergentes en materia de los productos de consumo. Las dificultades que pudiera ocasionar, en su caso, la determinación individualizada de las medidas apropiadas, no pueden conducir a una conclusión en sentido contrario»*.

«Dichas facultades no son excesivas a la vista de los objetivos perseguidos. En efecto, al contrario de lo que sostiene el gobierno alemán, el procedimiento por incumplimiento, previsto en el art. 169 TCE (226 actual) no permite alcanzar los resultados mencionados en el art. 9 de la directiva».

«En particular, el procedimiento por incumplimiento no permite garantizar una protección de los consumidores en el plazo más breve posible... Requiere inevitablemente un determinado plazo, aun cuando se puede solicitar ante el TJCE que se adopten medidas provisionales».

4.3.1.4. El principio del equilibrio institucional

Las instituciones tienen atribuidas sus propias competencias, que ejercen de acuerdo con los principios antes mencionados. Pero su actuación tiene que desarrollarse en el sentido del interés común de los Estados miembros. La determinación de este interés común se ha ido haciendo más compleja en la medida en que la función de las instituciones comunitarias ha ido evolucionando con la propia dimensión y naturaleza de la CE. En este sentido cabe destacar dos configuraciones, que inicialmente no se establecían en los Tratados, que han completado de una forma sustantiva la estructura institucional, proporcionando estabilidad y fluidez a las actuaciones comunitarias:

- a) La creación e institucionalización del Consejo Europeo, que contribuye de manera esencial a descargar de tensiones al Consejo, al extraer de su ámbito de actuación aquellas cuestiones de carácter general que pudieran suponer enfrentamientos inevitables entre los Estados miembros y porque supone la constitución de un órgano con un nivel adecuado para establecer las directrices básicas de funcionamiento de la UE y de la CE, que después ejecutarán los órganos correspondientes.
- b) La ampliación y el refuerzo, de forma relativa pero suficiente para integrarlo en el proceso de decisión, de las competencias de un Parlamento Europeo con una dimensión más importante que la prevista inicialmente en los Tratados constitutivos y que, aunque todavía de forma incompleta e insuficiente, recoge la representación de los pueblos de los Estados miembros, aportando mayor presencia de los intereses de los grupos sociales en el proceso de elaboración de las decisiones en la CE.

Todo ello, en el marco de actuación comunitario, se funda en los presupuestos del principio del equilibrio institucional, en el que se basa la actuación de una estructura orgánica que no responde ni por su concepción, ni por su naturaleza a la aplicación real y directa del principio democrático y al principio de la división de poderes, pero que al actuar en una sociedad cuya constitución política sí que se encuentra estructurada alrededor de esos principios, en la medida en que se ha ido desarrollando y afectando cada vez más de forma directa a intereses generales y sectores de actividad más amplios, ha tenido que incorporar fórmulas de actuación que aseguren, aunque todavía de forma imperfecta, la presencia de todos los intereses implicados⁴⁷.

En el TCE este principio se establece, en primer lugar, en el art. 218 cuando dispone que «*el Consejo y la Comisión procederán a consultarse mutuamente y determinarán de común acuerdo las modalidades de su colaboración*». Este sistema de funcionamiento se extiende al PE en los ámbitos de adopción de decisiones que se regulan de acuerdo con los procedimientos de cooperación y codecisión establecidos en los arts. 251 y 252 TCE.

El equilibrio institucional es un elemento necesario en el sistema de la CE por las características de sus instituciones y en función de las competencias que tienen que ejercer para la realización de los objetivos del TCE, cuyo ejercicio se basa en el principio de eficacia funcional. Sus actos tienen que ser efectivos para la regulación de aquellos sectores de actividad del conjunto de la sociedad comunitaria que se pretenden canalizar en el sentido de la integración. Para ello tienen competencia instituciones diferentes cuya legitimación procede de un tratado entre los Estados miembros, que constituye una organización internacional y que les faculta para actuar directamente sobre intereses distintos:

- a) En el Consejo, principal órgano legislativo de la CE, se concitan los intereses de los Estados, representados por los ministros de sus respectivos gobiernos o por personas que desempeñen cargos de rango ministerial, que hay que hacer

47. Mangas Martín, A. y Liñan Nogueraas, op. cit., pgs. 95-98.

compatibles para llegar a decisiones que van a tener un efecto común y uniforme respecto de todos ellos. En este sentido, el TUE introduce en su art. 4 un elemento fundamental al encomendar al Consejo Europeo la definición de las orientaciones generales, en función de las cuales las instituciones comunitarias adoptarán las decisiones concretas en la forma, antes mencionada, que establecen los arts. 218, 251 y 252 TCE. Ello supone la existencia de un criterio-eje que suprime el enfrentamiento entre instituciones respecto de la consideración de cuestiones de carácter general y que, de manera especial, facilita la actuación del Consejo, puesto que la adopción de decisiones la realiza respecto de materias en las que ya existe un consenso básico.

- b) La Comisión es el órgano regulador por excelencia de la dinámica comunitaria. El objeto primordial de su actuación es el interés general comunitario, el progreso y el desarrollo de la CE en su conjunto. Desde esa perspectiva fundamental lo que considera en cada coyuntura el común denominador de los intereses en presencia, función necesaria y para la que ha sido creada, pero que, a su vez, es preciso compensar mediante la actuación de las demás instituciones para que en determinados momentos algún Estado miembro o, incluso, algunos grupos sociales no se sientan afectados en sus intereses legítimos.
- c) El Parlamento Europeo en la medida en que se desarrolla va incorporando competencias en función de su representación de los intereses de los pueblos y de los ciudadanos europeos. Por lo tanto su actuación se hace necesaria para garantizar el equilibrio de la estructura institucional comunitaria en un amplio abanico de materias. Su interacción con las demás instituciones es sustantiva y esencial para el funcionamiento de una organización cuya eficacia se fundamenta en la adhesión y en la implicación constante, directa e inequívoca de todos sus miembros en la consecución de los objetivos que ellos mismos han establecido en el TCE y por los procedimientos que se han comprometido a respetar.

El TJCE, por su parte, en la sentencia Meroni de 13.6.58⁴⁸ ya consideraba que el equilibrio constitucional es una característica de la estructura institucional y una garantía fundamental acordada por el Tratado, especialmente para las empresas y asociaciones de empresas a las que se aplica. Es decir, que entiende desde el primer momento este principio en su doble dimensión, como carácter esencial del funcionamiento de las instituciones, necesario para mantener el desarrollo de su actuación, y como garantía de los intereses de los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, para que no se vean afectados por actuaciones institucionales contradictorias o descompensadas en el ejercicio de competencias que puedan incidir en sus intereses.

En la sentencia Koster de 17.12.79⁴⁹ profundiza en el significado de este principio al estimar que se refiere tanto al respeto que deben mantener las instituciones comunitarias en sus relaciones mutuas como en el ejercicio de sus poderes respectivos porque entiende que tiene una doble consecuencia:

48. TJCE, Rec. 1958, p. 44.

49. TJCE, Rec. 1979, p. 1171.

- 1) Los poderes atribuidos a una institución no pueden ser ejercidos por otra o por órganos auxiliares (con la excepción de la delegación de poderes de ejecución que posibilita el art. 202).
- 2) Los poderes atribuidos a las instituciones tienen que ser ejercidos por éstas en los límites y condiciones impuestos en los Tratados.

Finalmente, en la sentencia Chernobyl (PE-Consejo) de 22.5.90⁵⁰, al considerar la legitimación directa del PE en el recurso de anulación, que el art. 173 (230 actual) no preveía antes de su reforma en 1992 para la defensa de sus competencias o prerrogativas, el TJCE estima que *«...esas prerrogativas constituyen uno de los elementos del equilibrio constitucional creado por los Tratados. Éstos han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Comunidad que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas»*.

«El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, puede ser sancionado».

«Este Tribunal, que en virtud de los Tratados ha de velar por el respeto del derecho en su interpretación y aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del equilibrio institucional y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento», para lo que procede a una interpretación extensa del espíritu del Tratado, que en aquel momento no preveía que el PE tuviera legitimación para interponer un recurso de anulación en defensa de las mismas.

5. LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

El desarrollo del Estado de Derecho supondrá para las sociedades la posibilidad de desprenderse de muchos anacronismos arraigados en concepciones feudales e ir transformando a impulso de las tensiones que aparecen con la revolución industrial la composición de la sociedad y los objetivos prioritarios de los correspondientes gobiernos.

Esto no ha tenido lugar en un único acto ni de una manera simultánea en todas partes. Constituye una de las fases del proceso. Sobre todo a partir de 1945 se acenúa en los Estados más desarrollados con la consolidación de unas clases medias muy potentes, que no se identifican con los objetivos más tradicionales de unos Estados que habían basado el ejercicio de su soberanía en el dominio territorial y que habían perseguido su hegemonía a través de un intento constante de debilitar a sus oponentes, lo que naturalmente había supuesto una continua sangría en vidas y dinero.

La ciudadanía de los Estados industrializados exige a sus representantes y a los gobiernos que constituyen la priorización de los objetivos de desarrollo económico y

50. TJCE, Rec. 1990, p. I-660.

progreso social. En el ámbito de las relaciones internacionales esto se concreta en un consenso cada vez más profundo y generalizado respecto de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones entre Estados y en la apertura a una cooperación, un intercambio y una interacción con los demás a los niveles que sean necesarios para garantizar los objetivos perseguidos respecto del desarrollo de la sociedad.

Esta transformación en las sociedades de los Estados industrializados, que en el periodo de la guerra fría dejaron atrás muchas de las características que definían la política seguida cuando aun mantenían la posesión de grandes imperios coloniales, da paso a nuevas formas de entendimiento en una sociedad internacional mucho más extensa, en la que las relaciones económicas y comerciales y las actuaciones de las entidades industriales y financieras multinacionales van a ir componiendo el esquema operativo de la globalización en la era de la electrónica y las comunicaciones.

Esto tiene como resultado que las democracias mayores hagan pasar definitivamente a sus Estados respectivos de la condición de «*conquistadores*» (que habían ejercido hasta la primera parte del siglo XX) a la de «*comerciantes*», que quizás constituya su característica más acusada en la actualidad. Puede que no sea una transformación ideal para la búsqueda de una solidaridad incondicional de ámbito universal, pero en la evolución desde una sociedad internacional, cuyo núcleo de poder era también el primer foco generador de situaciones de quebrantamiento de la paz y la seguridad internacional, no cabe duda de que se ha introducido un elemento que ha desplazado las tensiones a ámbitos en que no alcanzan la misma proporción ni tienen las mismas consecuencias que en el contexto europeo y que progresivamente va dando lugar a una sociedad internacional en que se puede establecer un nivel aceptable de relaciones de coexistencia pacífica y, en muchos sectores, de amistad y cooperación entre los Estados soberanos, que han multiplicado su número por cuatro.

Por otra parte, la dinámica de la relación comercial implica la adopción de comportamientos cuya comprensión está al alcance de casi todas las mentalidades. Por muchas diferencias diacrónicas que existan en la evolución de los diferentes colectivos, casi todos entienden las ventajas que pueden derivarse de la cooperación o la asociación con los Estados industrializados.

Este tipo de Estado, que ha dejado de ser «*conquistador*» para transformarse en «*comerciante*», al haber renunciado de forma bastante fiable al uso de la fuerza (siempre que no se vean comprometidos sus intereses vitales) proporciona un margen de seguridad a aquellos que mantienen relaciones con él respecto de la situación de igualdad soberana en que se encuentran básicamente todos ellos en el mundo actual. Ello incide en el desarrollo del comercio internacional, que implica pragmatismo, negociación y competitividad.

El pragmatismo abre camino a un sistema de evaluación de los problemas que tiene como objetivo encontrar soluciones rentables al coste económico más reducido posible.

La negociación es un elemento esencial como método para llegar a soluciones estables, necesario para operar en un ámbito en donde hay que llegar a situaciones aceptables para todos, en las que se realice un equilibrio de los intereses en presencia.

La competitividad es una de las consecuencias de la transformación que ha sufrido el ejercicio de la soberanía por parte del estado-nación en el sistema de la globalización. La rivalidad se ha trasladado de las conquistas territoriales a la conquista de mercados para rentabilizar al máximo las políticas del Estado y el esfuerzo de los agentes económicos.

5.1. El Estado-nación competidor

La transformación contemporánea del Estado-nación en Estado-competidor es una de las consecuencias más importantes de la ampliación de los mercados internacionales. La actuación del Estado como representante de la sociedad y los grandes cambios en las relaciones económicas internacionales plantean la necesidad de nuevos desarrollos en cuestiones clave dentro del proceso de globalización. La prolongación de la naturaleza del Estado de bienestar como representante de los intereses generales en los mercados internacionales supone la búsqueda de los mayores beneficios posibles para unos agentes económicos cuya actividad garantiza el bienestar de amplios colectivos en el interior y a los que tiene que ayudar a soportar presiones y a adaptarse a condiciones estructurales fluctuantes y que influyen en la configuración de los objetivos de la propia estructura del Estado.

Esta transformación constituye un proceso muy complejo, que supone la reformulación del significado y del ejercicio de la soberanía y su adaptación a la condición de «comerciante» de la mayoría de los Estados en la actualidad. También es el reflejo del nivel de evolución de la sociedad y uno de los aspectos en que se manifiesta la diacronía, es decir, las diferencias existentes entre sociedades y Estados respecto a su adaptación a las características actualmente predominantes en las relaciones internacionales.

En este sentido, no se puede considerar tanto que la naturaleza de la soberanía se haya podido deteriorar como el hecho de que se haya transformado porque también han cambiado los objetivos prioritarios de la sociedad y del Estado. Al trasladar la rivalidad desde el campo de la autoafirmación y la lucha por la hegemonía territorial se ha ganado un espacio en el que se ha podido instalar de una forma bastante general y bastante estable la coexistencia pacífica, en un contexto de igualdad soberana suficientemente garantizada para todos los componentes de la sociedad internacional. Por otra parte, aparecen otras características propias de la lucha por asegurar niveles suficientes de desarrollo económico y de rentabilidad comercial.

La primera es que la aparición del Estado competidor no lleva a una simple decadencia del Estado soberano, sino que por el contrario necesita ampliar su intervención en los terrenos de gestión de intereses y su contribución en la elaboración de las normas para la regulación de la competitividad en los mercados.

En este contexto, el Estado de bienestar establecido en los países industrializados, ha tenido que reorientar su actuación impulsado por cambios de carácter básico:

- en la política industrial, en la que se ha visto obligado a ceder el sector público a los empresarios privados;

- ha tenido que cambiar su estrategia de desarrollo económico, dejando de intervenir como planificador económico y abandonando el objetivo de funcionamiento autárquico, sustituyéndoles por una intervención flexible en respuesta a las condiciones que plantea la competitividad en un mercado internacional que se manifiesta con una capacidad de evolución y de diversificación cada vez más rápida;
- una atención especial a los elementos condicionantes del funcionamiento de la economía real, como el control de la inflación y de los factores monetarios, que ahora se sitúan en el centro de la acción del Estado en política económica;
- un cambio en el núcleo esencial de la concepción del bienestar social, abandonando en cierta medida los objetivos de garantía de máxima cobertura de los instrumentos de protección social, sustituyéndoles por los de promoción de empresas, innovación tecnológica y rentabilidad real de los sectores de actividad económica.

Estas formas de intervención no tienen un determinado rasgo en común. En su formulación se empieza por considerar como un valor entendido una fundamental división de funciones entre el mercado, considerado como el único mecanismo dinámico realmente creador de riqueza, y el Estado, considerado como un elemento estructural pero inadecuado para impulsar de forma directa la producción y el intercambio en los términos necesarios para la progresión de la economía real⁵¹.

Sin embargo, todas estas transformaciones no implican el deterioro de su significación como estructura de poder necesaria para la garantía de una dinámica de estabilidad y progreso en las sociedades democráticas. En este sentido, no es fácil ni previsible que los Estados europeos ingresen en una fase de autodisolución que permita establecer un sistema de poder unitario que sustituya a la Unión Europea y en particular a la CE como el pilar integrador de todo el sistema.

Este escenario podría presentarse en dos formas principales:

- a) Mediante una regionalización radical que descompusiera muchas formaciones estatales europeas para después tratar de integrarlas a todas como partes de una unidad superior. Es difícil de imaginar que los centros de poder actualmente establecidos accedieran a esta desintegración, a no ser que entraran en una decadencia y una anarquía poco probable en un futuro próximo.
- b) Mediante un proceso integrador en el que los actuales Estados, sin pasar por un proceso de desintegración, iniciaran la construcción de un sistema federal. Esta opción puede ser más racional y, técnicamente, más factible. Pero en la realidad también supondría una dejación de poderes y de competencias que es poco previsible en Estados que políticamente funcionan muy bien, constituyendo estructuras de poder muy consolidadas, que han acertado a transformarse de forma que representan, canalizan y proporcionan sistemas de expresión y

51. Cerny, P.G., «Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State», en «Globalization and its critics», ed. Germain, R.D., 2000, pgs 117-127.

- de actuación suficientes a todos los grupos y fuerzas organizadas con relevancia política, económica o social. En tanto en cuanto este sistema mantenga su vitalidad, es difícil pensar que proceda a una autoinmolación para dar paso a otro que tendría unas características diferentes al actual sistema de la UE y la CE.
- c) En la Federación, los Estados y el pueblo proceden a constituir una estructura político jurídica en la que la ciudadanía, titular de la soberanía, delega su ejercicio en los órganos constitucionales, de forma que serán estos los encargados de desempeñar todas las competencias y funciones que en la respectiva constitución se establezcan de una manera general. De igual forma, estarán en posición de legislar y ejecutar la ley sin otro límite que la ley suprema del estado constituido y, aunque existan reservas para la legislación y la actuación de los distintos componentes, por encima de todos los demás, siendo también el legislativo federal el principal órgano de control.
 - d) Por el contrario, en el sistema de Organización Internacional de integración actualmente vigente, el poder constituyente reside en los Estados miembros. Son ellos los que deciden proceder a la constitución de la Organización a través de un tratado internacional, en el que se determinan la naturaleza y alcance de sus objetivos, la estructura orgánica que tiene como misión la ejecución del tratado y la clase de competencias, poderes y funciones que puede desarrollar. Además con la particularidad que las instituciones solo pueden ejercitar aquellas competencias contenidas en el tratado y de la manera que en el se contienen. No puede proceder por sí mismas a modificarlas, ampliarlas ni intervenir en el proceso de revisión del tratado más que a través de una propuesta. Son los Estados los que controlan, de manera muy directa, cualquier modificación, puesto que primero tiene actuar respecto de ella el Consejo de la Unión y, una vez adoptada la propuesta, solo constituye un proyecto que deberá ser considerado, reelaborado y adaptado por la Conferencia Intergubernamental y, posteriormente, ratificado por todos y cada uno de los Estados miembros. Esto supone un control muy directo del sistema que garantiza el mantenimiento de la situación en los términos en que cada Estado ha accedido a formar parte de la Organización Internacional que constituye la CE o del Tratado de la Unión Europea y que tiene una naturaleza totalmente distinta a una Federación o estructura constitucional semejante. Por eso, mientras los Estados conserven su vigor como estructura de poder y se pueda mantener un funcionamiento eficaz del sistema actualmente vigente, no es factible que opten por comprometerse en pasar a ser componentes de una estructura político constitucional en la que pasarían de ser controladores a estar completamente controlados, aunque conservasen una cierta cota de autonomía en el marco del conjunto.
 - e) Quizás por todo esto, los Estados miembros de los tratados constitutivos de la Unión Europea de la CE y de la CEEA, han tenido siempre mucho cuidado en no incluir en los Tratados ningún tipo de cláusula que les comprometiera a desarrollar algún tipo de proyecto político o construcción constitucional. En este sentido, no hay más que constatar como la referencia a los derechos humanos y las libertades fundamentales, que son patrimonio de todos ellos, no llegan sino

en los tratados de Maastricht y Amsterdam y sólo cuando una amplia jurisprudencia del TJCE demostraba que no sólo eran compatibles sino también necesarios para el desarrollo adecuado del sistema. Por el contrario los objetivos esenciales de la UE y la CE, expresados básicamente en los arts. 2 TUE, 2 y 14 TCE, son de carácter material y se refieren a la consecución de un determinado tipo de sociedad, homogénea en todos los Estados europeos, pero que no implica la sustitución de estos como elementos básicos de la estructura constitucional de dicha sociedad.

6. UNA EVOLUCIÓN POSIBLE DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN EUROPEO

La creación en 1957 de la Comunidad Económica Europea (CEE) supuso la consolidación del proceso y el primer paso cualitativamente significativo en el camino del desarrollo de un sistema europeo de integración. Retoma el espíritu y los elementos esenciales del tratado CECA pero *añadiendo la definición de unos objetivos concretos que determinan una actuación dirigida al desarrollo y la transformación del conjunto de la sociedad de los Estados miembros*. En este sentido, el art. 2 del tratado CEE de 1957 confería a la Comunidad la misión de establecer un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los estados miembros como instrumento para *«promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran»*.

Esta primera concepción del regionalismo europeo implicaba la aceptación de unos compromisos sustanciales por parte de los Estados miembros del Tratado, que habían atribuido a las instituciones creadas por ellos mismos, pero que escapaban a su control unilateral, unas competencias que hasta entonces habían formado parte de su propio ámbito de actuación soberana.

Todas estas características han permanecido y se han completado con el desarrollo del proceso iniciado en los años 50. La exigencia de actuar para la consecución de los objetivos propuestos de acuerdo con el principio de eficacia que impregna toda la dinámica de la Unión, ha tenido como efecto la transformación de conjuntos normativos, políticas e instituciones para poder llevar a cabo las funciones que paulatinamente se le han ido encomendando. El binomio *«más amplio, más profundo»* se ha ido realizando, dando lugar a un sistema que responde como ningún otro a las características de lo que se puede entender como un proceso de globalización en su más amplia acepción.

En el se podrían distinguir tres tipos de actuaciones:

- a) Las que tienen lugar en el núcleo, es decir con respecto a los Estados que forman parte de los Tratados. Aceptan unas obligaciones y ejercen unos derechos tendentes a:

- la realización en su ámbito interno del sistema más avanzado posible de sociedad democrática, dentro de los parámetros actuales del Estado de Derecho y de bienestar social, como premisa fundamental de su integración en la Unión Europea;
 - la contribución sin reservas a las actuaciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Comunidad Europea (ahora ya en su formulación de Amsterdam de 1997), expresados en el art. 2 en su redacción actual, que incluye la aceptación del funcionamiento de las instituciones y la realización de las políticas previstas en el art. 3, para el desarrollo de un mercado interior y la consolidación de la sociedad democrática;
 - la participación, en los términos establecidos en el tratado, en el sistema de cooperación internacional vigente, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones y los instrumentos esenciales que regulan las relaciones entre los Estados.
- b) Las que se refieren a los Estados periféricos más próximos al núcleo y susceptibles de integrarse en él. Desde la constitución de las Comunidades originarias siempre se ha mantenido una actitud de apertura respecto de la incorporación de nuevos miembros. Ahora bien, la propia naturaleza del sistema y la dinámica de su desarrollo imponen condiciones a la recepción de nuevos Estados.

No se trata en este caso de un simple tratado de intercambio comercial de ámbito regional. Sus efectos son mucho mayores y el propio significado del principio de eficacia que preside su ejecución exige la obtención de unos resultados que no solo inciden en el funcionamiento de las Instituciones comunitarias y en el comportamiento de los estados miembros, sino también en la propia estructura y en la dinámica de desarrollo de sus sociedades respectivas. Por lo tanto, la acción integradora es verdaderamente sustancial y tendente a dirigir el desarrollo social en un determinado sentido.

Por eso mismo las actuaciones encaminadas a la integración de otro Estado deben ser bilaterales. Por un lado, por parte de las Instituciones comunitarias, que controlan el proceso, tiene lugar una intervención de análisis de las condiciones políticas, económicas y sociales de los Estados que presentan sus candidaturas al ingreso en la Unión, y de dictamen sobre la idoneidad de su situación al solicitarlo. Pero los candidatos también tienen que actuar para adecuar sus estructuras y su sistema de organización social a unas condiciones mínimas que exige su ingreso en el sistema establecido porque a estas alturas de su desarrollo la interacción que tiene lugar a todos los niveles entre los estados miembros no es solo política y económica sino también social, repercutiendo en todos los aspectos de la colectividad. Por esta razón, el principio de eficacia, fundamental en la dinámica comunitaria, hace preciso que cualquier ampliación se realice en términos que sean siempre positivos para el fortalecimiento del sistema regional y que, por lo tanto, no impliquen riesgo de deterioro. En este sentido, en Europa sí que preocupa la situación de los Estados de la periferia próxima y se trata de que tengan una progresión suficiente en todos los sentidos. Esta es

la causa de los tratados preferenciales o de asociación previos a la integración, para poner el país correspondiente en un punto que haga posible su incorporación sin traumas para él y sin perjuicios para la Comunidad. De esta forma la preparación de la adhesión, que puede prolongarse en el tiempo de manera considerable, se transforma en un factor real de globalización desarrollista, en los términos en que se realiza la actuación del conjunto de estados-comerciantes para asegurar que el futuro socio garantice unos comportamientos acordes con la naturaleza de la actuación que van a compartir

- c) En relación con el resto de la sociedad internacional existen unos objetivos conjuntos, absolutamente prioritarios, de apertura al comercio multilateral, actualmente llevado a cabo a través del sistema de la OMC, en cuya Ronda Millenium participan las Instituciones y todos y cada uno de los estados de la Comunidad, de acuerdo con las funciones que a cada cual le otorga el Tratado. Por supuesto, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, se excluye todo recurso a la fuerza, salvo para neutralizar cualquier tipo de agresión que ponga en peligro intereses vitales de la Unión y se trata de favorecer toda política de integración con todos los miembros de la sociedad internacional. El crecimiento sostenido implica el intercambio con todos aquellos que tengan algo que ofrecer y alguna posibilidad de adquirir. El paso de «conquistador» a «comerciante» hace necesarias unas buenas relaciones con todos los demás Estados, de acuerdo con el principio de igualdad soberana y de no intervención en los asuntos internos. La actitud de «comerciante» garantiza la reciprocidad de trato y el respeto de los compromisos adquiridos

De esta forma se puede considerar que el regionalismo europeo tiene un carácter integrador, en el sentido estricto del término, constituye lo que se podría llamar un factor de globalización de segunda generación y de coexistencia pacífica en la sociedad internacional, con un efecto multiplicador de la actividad económica y comercial de ámbito universal.

En cuanto a la modificación de sus estructuras, es difícil pensar que en una organización que conserva una naturaleza predominantemente funcional, que se funda en un tratado multilateral entre estados soberanos que le asigna unos objetivos concretos como su razón de ser esencial y que establece una estructura institucional a la que atribuye unas competencias específicas que las instituciones no pueden modificar por sí mismas, sino que es necesario para ello que los Estados miembros procedan a la revisión del tratado, se pueda tomar un atajo y desembocar a corto plazo en un sistema en que los constituyentes y controladores se convirtieran en constituidos y controlados, renunciando a las formas más importantes de ejercicio del poder político, sin que se presente una circunstancia de carácter tan excepcional que imponga la necesidad perentoria de proceder a semejante cambio.

Por esa razón, hay que tener en cuenta la posibilidad de que, en la medida en que el sistema de los Estados miembros permanezca vigente y sigan cumpliendo con su función, por mucho que se perfeccione la estructura institucional y se amplíe y profundice su capacidad de actuación, se mantendrá la fórmula de organización interna-

cional de integración fundada en un tratado internacional multilateral. Por lo tanto, es previsible que siga evolucionando de acuerdo con los parámetros esenciales ya establecidos en el TUE y en el TCE.

En este sentido, el paso próximo será la plena aplicación del Tratado de Niza que, con todas sus imperfecciones, constituye la referencia inmediata, continuando con la dinámica comunitaria de introducir los cambios estrictamente necesarios para afrontar las situaciones que plantea la incorporación de 10 nuevos Estados miembros. No se intentan fórmulas novedosas, sino que se pretende avanzar de tal forma que los intereses representados mantengan un equilibrio que permita funcionar al conjunto, de forma que se garanticen los beneficios que todos están obteniendo de la estabilidad lograda en la Unión Europea.

- a) Respecto del Consejo, se amplía el número de situaciones en las que se decidirá por mayoría cualificada. Para su obtención, se ha modificado la ponderación del voto. Esta modalidad normalmente seguirá en vigor en tanto el Consejo de la UE siga siendo un órgano de una Organización Internacional de integración, porque en el sistema internacional la legitimidad de las actuaciones no se fundamenta en el principio democrático de un miembro, un voto sino en el del equilibrio de intereses que garantice una representación correcta de los mismos que posibilite la consecución de un consenso en la adopción de las decisiones o en la elaboración de las normas. Las mayorías no se integran mediante la adición de individualidades, sino a través de la integración de fuerzas que responda a la realidad de los intereses en presencia. Por eso en los órganos que pueden adoptar por ellos mismos decisiones directamente obligatorias para los Estados miembros, se suele establecer un procedimiento que tenga en cuenta las peculiaridades de los Estados que los componen, para que la decisión final refleje un consenso real de todas las fuerzas en presencia.

En un futuro, una vez hayan concluido las tareas de la recién nombrada Convención para la reforma de las instituciones, presidida por el ex-Presidente de la República Francesa Valéry Giscard d'Estaing, lo que si puede tener lugar es un desarrollo orgánico del Consejo en el sentido de dotarle de una Presidencia estable que, presumiblemente, tendría un carácter institucional, es decir, que el Presidente es posible que se elija del mismo modo que el de la Comisión y no tenga que ser el representante de un Estado miembro. Esto, en principio, parece compatible con la dinámica de desarrollo comunitario y daría continuidad al trabajo del Consejo.

- b) En la perspectiva de la ampliación, continuar con una Comisión compuesta por un comisario por Estado miembro más un segundo comisario por cada Estado importante, obstaculizaría de manera importante el funcionamiento de este órgano, que por sus características lleva el peso del día a día de la Comunidad, la iniciativa en todas las propuestas legislativas y participa en las tareas que reserva a las instituciones CE el TUE. Por lo tanto es imperativo por lo menos mantener el actual nivel de eficacia en sus funciones y en su capacidad de decisión.

En una Comunidad de 25 o 27 Estados miembros, el número de comisarios podría llegar a 32, con lo que se complicaría mucho la actuación de esta institución. El Tratado de Niza limita el número de comisarios a uno por Estado miembro a partir del 1.1.05. Además, el Tratado dispone en el apartado 2 del art. 4 que *«cuando la Unión cuente con 27 Estados miembros, el apartado 1 del artículo 213 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el apartado 1 del artículo 126 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica se sustituirán por el texto siguiente:*

«1. Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y deberán ofrecer garantías plenas de independencia.

El número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad.

El Consejo fijará, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión».

Posteriormente, en el apartado 3 de este mismo artículo se dispone que, una vez que se adhiera el Estado nº 27, el Consejo, por unanimidad, adoptará el número de miembros de la Comisión y *las modalidades de la rotación igualitaria* que contengan la totalidad de criterios y de normas necesarios para la fijación automática de la composición de los sucesivos Colegios, con lo que incuestionablemente se avanza en el desarrollo orgánico de esta institución, que posiblemente desemboque en algún momento en un ejecutivo designado por el Presidente y ratificado por el Consejo y el Parlamento.

Esta es la dirección en que previsiblemente continuará la evolución del sistema de integración constituido por los Estados miembros de la Unión Europea, siempre en el marco de un tratado internacional multilateral y con limitaciones en cuanto a sus objetivos y el tipo de competencias que se atribuya a las instituciones para su consecución. El salto a una estructura política con un sistema constitucional que sustituya a los Estados miembros es difícil de prever en este momento.

Napoleón, en sus reflexiones de cautivo en la isla de Santa Elena, pensaba que Europa se uniría únicamente cuando la primera coleta china asomara por los Urales. En la actualidad, con la progresiva integración de la China Popular en el núcleo de Estados desarrollados que impulsan la globalización, esa circunstancia también parece alejarse. En cualquier caso, probablemente sería un acontecimiento de ese tipo y de esa magnitud o una aceleración, en este momento imprevisible, del proceso de integración, debida a circunstancias excepcionalmente favorables, lo que plantease la necesidad inexcusable de proceder a una transformación de la naturaleza del sistema y que los Estados miembros renunciasen a su cualidad de plenos soberanos para integrarse en una entidad superior que les impusiera un nivel muy superior de unidad de acción.